

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 15269

4 april

2016

Advies Raad van State betreffende het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de evaluatie van de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Nader Rapport

28 april 2015
IENM/BSK-2015/85985
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Nader rapport voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de evaluatie van de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 juni 2014, nr. 2014001270, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij, en in afschrift aan mijn ambtgenoot van Economische Zaken, te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 december 2014, nr. W14.14.0206/IV, bied ik U hierbij mede namens de Minister van Economische Zaken aan. Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

Hierna ga ik in op de opmerkingen van de Afdeling en ik houd daarbij de nummering aan van het advies. Daarbij zal ik aangeven tot welke aanpassingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting de opmerkingen van de Afdeling hebben geleid.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid voor Schiphol om jaarlijks aangepaste operationele voorwaarden vast te stellen aan te passen, in die zin dat Schiphol deze voorwaarden na raadpleging kan wijzigen telkens als hiertoe aanleiding bestaat. Daarbij is tevens een definitie opgenomen van operationele voorwaarden ter vervanging van de in de betreffende bepaling opgenomen omschrijving van dit begrip. In de memorie van toelichting is een passage toegevoegd waarin deze wijziging wordt toegelicht. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 8.25db te verduidelijken dat de nieuwe tarieven en voorwaarden die op grond van dit artikel worden vastgesteld, gelden voor het resterende gedeelte van de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde periode van drie jaar en om een foutieve verwijzing in artikel III aan te passen. Tot slot zijn de twee redactionele opmerkingen van de Afdeling overgenomen en is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om in de memorie van toelichting enkele tekstuele verbeteringen door te voeren.

1.

De in het advies van de Afdeling geschetste achtergrond van het wetsvoorstel en in het bijzonder de in dat verband door de Afdeling gemaakte opmerkingen met betrekking tot het belang van netwerkkwaliteit, geven mij aanleiding om deze achtergrond en de totstandkominggeschiedenis van afdeling 8.4 van de Wet luchtvaart, nader toe te lichten.

De bepalingen in afdeling 8.4 ‘De exploitatie van de luchthaven’, waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft, zijn bij wet van 29 juni 2006[1] in de Wet luchtvaart opgenomen. Hiermee zijn in afdeling 8.4 twee afzonderlijke regelingen opgenomen, elk met een eigen toezichtinstrument.
Allereerst is met de wet van 29 juni 2006 ter voorkoming van misbruik van de economische machtspositie door de luchthaven Schiphol de vaststelling van de tarieven en voorwaarden van de luchthaven Schiphol en het uit te oefenen sectorspecifieke markttoezicht daarop geregeld. Schiphol stelt de luchthaventarieven en voorwaarden vast. Over het voorstel voor de tarieven en voorwaarden en de vaststelling van deze tarieven en voorwaarden moeten de gebruikers worden geconsulteerd. De

[1] Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (Stb. 2006, 331).



Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) is verantwoordelijk voor het sectorspecifieke toezicht op de tarieven en voorwaarden. Met genoemde wet is in de Wet luchtvaart ook vastgelegd dat de tarieven en voorwaarden non-discriminatoir, redelijk en voor het geheel kostengeoriënteerd moeten zijn.
Daarnaast is met de wet van 29 juni 2006 de luchthavenexploitatievergunning voor de luchthaven Schiphol geregeld. Hiermee is het publieke belang van de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport geborgd. Binnen de in de Wet luchtvaart neergelegde randvoorwaarden heeft de exploitant de ruimte om op verantwoordelijke wijze zijn bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen. Daarbij neemt Schiphol het belang van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer in acht. De bevoegdheid tot intrekking van de luchthavenexploitatievergunning in geval van wanbeheer en de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing om maatregelen te treffen in geval van een ernstig vermoeden van wanbeheer, geven mij de mogelijkheid om in te grijpen indien de continuïteit van de luchthaven Schiphol in gevaar wordt gebracht
In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is een passage toegevoegd, waarin het onderscheid tussen de twee verschillende regelingen wordt verduidelijkt.

Bij wet van 27 januari 2011[2] is richtlijn nr. 2009/12/EG inzake luchthavengelden (hierna: richtlijn) in afdeling 8.4 van de Wet luchtvaart geïmplementeerd. Het doel van deze richtlijn is het waarborgen van de toepassing van een aantal basisprincipes bij de vaststelling van de luchthaventarieven op Europese luchthavens. Schiphol is op dit moment de enige Nederlandse luchthaven die onder de reikwijdte van de richtlijn valt, gelet op de in de richtlijn neergelegde drempelwaarde van 5 miljoen passagiersbewegingen. Ter implementatie van de richtlijn is aan de reeds in afdeling 8.4 van de Wet luchtvaart opgenomen bepalingen, onder meer de bepaling toegevoegd dat luchthavengelden uit een oogpunt van publiek en algemeen belang kunnen worden gedifferentieerd en dat deze tarieven relevant, objectief en transparant moeten zijn. Verder is de bepaling toegevoegd dat gebruikers van de luchthaven die gebruik wensen te maken van diensten op maat of specifiek voor hen gereserveerde terminals, een verzoek daartoe kunnen richten aan de exploitant van de luchthaven en dat de exploitant relevante, objectieve, transparante en non-discriminatoire criteria moet vaststellen, op basis waarvan een verzoek van gebruikers van de luchthaven wordt beoordeeld. De richtlijn laat het recht van een lidstaat om aanvullende maatregelen te nemen onverlet.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt nadrukkelijk geen substantiële beleidswijziging. De met het onderhavige wetsvoorstel gemaakte verbeteringen borduren voort op de bestaande systematiek. De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen zijn de uitkomst van de verplichte evaluatie, waarvan de uitkomsten met de Tweede Kamer zijn gedeeld[3]. Samen met Schiphol, de gebruikers en representatieve organisaties is een samenhangend pakket aan maatregelen vastgesteld om het bestaande systeem op elementen te verbeteren. Dit is in het onderhavige wetsvoorstel uitgewerkt. Netwerkkwaliteit betreft slechts één onderdeel van het pakket aan maatregelen en staat los van de andere voorgestelde verbeteringen van het bestaande systeem. De wettelijke verankering van netwerkkwaliteit verandert niets aan de bestaande juridische kaders ten aanzien van de tarieven en voorwaarden, die reeds met de hiervoor genoemde wetswijzigingen in de Wet luchtvaart zijn opgenomen. Transparantie door Schiphol over de mogelijke effecten op de netwerkkwaliteit is het primaire oogmerk van de wettelijke verankering van netwerkkwaliteit en niet beïnvloeding door de overheid van de bedrijfsvoering van Schiphol. De wettelijke verankering van netwerkkwaliteit betekent niet meer dan dat Schiphol bij het voorstel voor tarieven en voorwaarden en bij de vaststelling ervan, de mogelijke effecten op de netwerkkwaliteit inzichtelijk moet maken. Voor de ACM betekent de wettelijke verankering van netwerkkwaliteit enkel dat haar bevoegdheden worden uitgebreid met de procestoets, op verzoek, op de aanwezigheid van de analyse van de exploitant met betrekking tot de netwerkkwaliteit. De belangrijke uitgangspunten van de wet, zoals ex ante kostenoriëntatie op het niveau van de totale tariefopbrengsten en het non-discriminatie- en het redelijkheidsbeginsel met betrekking tot de individuele tarieven en voorwaarden blijven onverkort van kracht.

In het kader van de regeling van de exploitatievergunning wordt voorgesteld om met het oog op de transparantie de exploitant te verplichten om in het verslag over de exploitatie van de luchthaven, naast een beschrijving over het voorzieningenniveau, ook een beschrijving over de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit op te nemen. Beide aspecten zijn van essentieel belang voor het functioneren van Schiphol als mainport. Mijn bevoegdheden in het kader van de regeling van de exploitatievergunning om in te grijpen in geval van aanwijzingen van wanbeheer door toedoen van Schiphol zijn met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Ook de rolverdeling tussen de minister van Financiën (aandeelhouder) en mijzelf ten aanzien van Schiphol blijven met dit wetsvoorstel gelijk.

---

[2] Wet van 27 januari 2011, houdende aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG L70).
[3] Kamerstukken II 2011/2012, 33 231, nrs. 1 en 2.

2.

De Afdeling heeft geadviseerd om de wettelijke verankering van de netwerkkwaliteit als publiek belang dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen. Daarbij heeft de Afdeling gewezen op het feit dat de Staat reeds via de weg van het aandeelhouderschap haar invloed kan doen gelden.

De bevordering van netwerkkwaliteit vormt al geruime tijd onderdeel van het beleid. Het wetsvoorstel wijzigt dit beleid niet. In artikel 8.3 is dit thans aangeduid als 'het belang van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer'. Met het wetsvoorstel is deze omschrijving geactualiseerd, en is het begrip 'netwerkkwaliteit' geïntroduceerd, in aansluiting op de aanpassing van de doelomschrijving in de statuten van Schiphol. Onder netwerkkwaliteit wordt de directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd en frequent bediend lijnennetwerk verstaan.[4] De essentie van artikel 8.3 is daarmee niet gewijzigd.

De mainport Schiphol is van belang voor de Nederlandse economie (vestigingsklimaat, werkgelegenheid). De netwerkfunctie staat ten dienste van de mainportfunctie: zonder internationaal netwerk kan er geen mainport zijn. Tegelijkertijd is de kwaliteit van het internationale verbindingennetwerk van Schiphol essentieel voor de bereikbaarheid van Nederland. Voor de netwerkkwaliteit zijn zowel de vertrekkende en aankomende passagiers (O/D-vervoer) als het transfervervoer (overstappende passagiers) van belang. Wegens de kleine thuismarkt van Nederland is het hebben van transferpassagiers van essentieel belang voor het behoud en de versterking van het netwerk. Zonder transferpassagiers zouden veel internationale verbindingen vanaf Schiphol niet rendabel zijn en verdwijnen. De mainport Schiphol met een hoge netwerkkwaliteit is geen vaststaand en onaantastbaar gegeven. Uit onderzoek blijkt dat het verlies van de hubfunctie vrijwel altijd onomkeerbaar is. Het is daarom van groot belang om de hubfunctie van Schiphol te behouden voor Nederland.

Wet- en regelgeving zijn de meest aangewezen instrumenten om voornoemde publieke belangen te borgen. Het aandeelhouderschap is daar als zelfstandig instrument minder geschikt voor, maar kan wel als aanvullend instrument worden ingezet als wet- en regelgeving op orde zijn[5].
Zoals hiervoor aangegeven onder punt 1 behelst de met dit wetsvoorstel geregelde borging van de netwerkkwaliteit niet meer dan dat Schiphol bij het voorstel voor tarieven en voorwaarden en bij de vaststelling ervan de mogelijke effecten op de netwerkkwaliteit moet aangeven (nieuwe artikelen 8.25da, tweede lid, en 8.25e, eerste lid) en dat Schiphol in het kader van de exploitatievergunning, met het oog op de transparantie, ook over de netwerkkwaliteit moet rapporteren (nieuw artikel 8.29a, eerste lid). Deze verplichtingen zijn in de Wet luchtvaart opgenomen. Verwacht wordt dat een analyse van de effecten van de tarieven op de netwerkkwaliteit en de verslaglegging van de ontwikkeling van netwerkkwaliteit, de bewustwording van betrokkenen hierover vergroot. Hiermee wordt bovendien de kans verkleind dat door de exploitant van de luchthaven voorstellen worden gedaan die onnodig nadelig kunnen uitpakken voor het netwerk van de luchthaven Schiphol. Voorgaande is naar aanleiding van het advies van de Afdeling ook opgenomen in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.
Het aandeelhouderschap van Schiphol kan worden gebruikt om bij te dragen aan de borging van de publieke belangen, waaronder netwerkkwaliteit. De overheid borgt derhalve de publieke belangen vanuit verschillende, van elkaar de onderscheiden rollen, te weten de rol van de staat als aandeelhouder en de rol van de staat als beleidsmaker, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid.

Uit het voorgaande blijkt bovendien dat, anders dan de Afdeling stelt, uit het voorgestelde artikel 8.29a, eerste lid, geen verplichting voortvloeit om bij de exploitatie van de luchthaven de netwerkkwaliteit te bevorderen. De voorgestelde wijziging van artikel 8.29a van de Wet luchtvaart betreft enkel een uitbreiding van de reeds bestaande verplichting tot verslaglegging met een beschrijving van de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit. Evenmin beoogt het wetsvoorstel mij directer verantwoordelijk en aanspreekbaar op de bedrijfsvoering van de luchthaven Schiphol te maken dan thans het geval is. Om elke schijn van beïnvloeding te vermijden worden de termen 'beoordelen' en 'beoordeling' in artikel 8.29a, derde lid en de daarbij horende toelichting vervangen door respectievelijk 'in te schatten' en 'inschatting' en wordt in de memorie van toelichting benadrukt dat ik geen mogelijkheid heb om via het toezicht achteraf in het kader van de exploitatievergunning invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de tarieven en voorwaarden.

3.

De Afdeling vraagt zich af of de wettelijke verankering van het belang van de netwerkkwaliteit gepaard

[4] Kamerstukken II 2008/2009, 31 936, nr. 1 en memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A) bij het wetsvoorstel.
[5] Kamerstukken II 2013/2014, 28 165, nr. 165.

moet gaan met de voorgestelde gedetailleerde regelgeving. Zij is niet overtuigd van de noodzaak en de proportionaliteit van de gedetailleerde wettelijke inmenging in de bedrijfsvoering van de luchthaven Schiphol en adviseert een en ander, afzonderlijk en in onderlinge samenhang, dragend te motiveren.

Ik hecht er aan erop te wijzen dat de voorgestelde regelgeving de uitkomst is van een wettelijk verplichte evaluatie. Zoals toegelicht onder 1 heeft deze geleid tot een samenhangend pakket van verbeteringen. Daarbij is netwerkkwaliteit slechts één van de onderdelen van het pakket aan maatregelen. Deze houdt in dat Schiphol bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden het effect van netwerkkwaliteit op de tarieven en voorwaarden inzichtelijk moet maken. Die wettelijke verankering verandert evenwel niets aan de bestaande juridische kaders ten aanzien van tarieven en voorwaarden.

De belangrijkste wijzigingen van het wetsvoorstel betreffen de vervanging van het systeem van jaarlijks vast te stellen tarieven en voorwaarden door een meerjarige tariefssystematiek en de aanvulling van enkele regels met betrekking tot de bedrijfsvoering. Door de invoering van de meerjarige tarieven hoeft slechts (minimaal) een maal per drie jaar een uitgebreide consultatie plaats te vinden. Zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting zullen de geprognosticeerde administratieve lasten en nalevingkosten van de voorgestelde regelgeving daardoor lager uitkomen dan de huidige administratieve lasten en nalevingkosten.
Verder regelt het wetsvoorstel, gelet ook op de overgang naar meerjarige tarieven, dat Schiphol inzichtelijk moet maken welke zienswijzen in de consultatie zijn ingebracht en of en hoe dit tot aanpassing heeft geleid. Dit vergroot de transparantie en is ook bevorderlijk voor een snelle afhandeling van een eventuele klachtenprocedure bij de ACM. Voorgaande is reeds toegelicht in de memorie van toelichting.

Tegelijkertijd is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel uitvoerig stilgestaan met betrokkenen bij de door de Afdeling geuite zorg ten aanzien van flexibiliteit en daarmee van vertraging in het besluitvormingsproces. Naar aanleiding hiervan wordt nogmaals gewezen op het feit dat met dit wetsvoorstel slechts één maal in de drie jaar in plaats van ieder jaar een uitgebreide consultatie hoeft plaats te vinden over de tarieven en voorwaarden en dat bovendien de verplichting om de zienswijzen over de tarieven en voorwaarden inzichtelijk te maken, bevorderlijk is voor een snelle afhandeling van de klachten door ACM over deze tarieven.
In het kader van investeringsprojecten kan verder alleen rond de totstandkoming van de raming een verzoek worden ingediend bij de ACM. De ACM handelt een dergelijke aanvraag binnen twee maanden af en tegen dat besluit kan geen bezwaar en beroep worden ingediend.
Daarbij zij opgemerkt dat de voorgestelde verbeteringen bijdragen aan het doel van de richtlijn (transparantie inzake de tarieven en voorwaarden) en bovendien, gelet op de vermindering van de administratieve lasten en nalevingkosten, in overeenstemming zijn met het kabinetsbeleid om EU-regelgeving te implementeren met zo min mogelijk lasten voor bedrijven. Dit betekent dat gebruik wordt gemaakt van de beleidsruimte die de richtlijn biedt om de lasten voor bedrijven te beperken[6]. Zolang een richtlijn aanvullende ruimte biedt voor aanvullende regelgeving en deze beleidsruimte wordt gebruikt om lastenluw te implementeren, is van een nationale kop geen sprake.

De Afdeling geeft aan dat de toelichting slechts summier aandacht schenkt aan de uitvoerbaarheid van de in het wetsvoorstel neergelegde benchmarkverplichting, gelet op de gedeeltelijke onvergelijkbaarheid van luchthavens, en de noodzakelijkheid en proportionaliteit ervan. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat de benchmarks bijdragen aan de noodzakelijke verbetering van de raadpleging van de verstrekte informatie door Schiphol aan gebruikers ten behoeve van het consultatieproces. Benchmarks zijn prestatievergelijkingen. Op deze manier kan Schiphol zich in kwantitatieve en kwalitatieve zin vergelijken met een groep van concurrerende luchthavens (peergroup) met als doel om de eigen prestaties te verbeteren. Daarbij wijs ik erop dat Schiphol op grond van de Wet luchtvaart reeds verplicht is om een toelichting op het kwaliteitsniveau van de aangeboden diensten te geven aan de hand van kwaliteitsindicatoren. Het wetsvoorstel vervangt deze verplichting door de kwaliteitsbenchmark en laat de invulling van de kwaliteitsindicatoren en de peergroup over aan Schiphol, de gebruikers en representatieve organisaties. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting de nut en noodzaak van de meervoudige benchmarks nader onderbouwd en komt de aanvankelijk aan mij toebedachte rol bij de totstandkoming van de peergroups te vervallen.

De Afdeling constateert dat in de toelichting geen inhoudelijke argumenten worden aangedragen die de voorgestelde efficiëntieprikkels, mede gelet op de door de ACM geconstateerde beperkingen daarvan, van een dragende motivering voorzien. De stellingname van de Afdeling dat Schiphol er alle

[6] Brief van de ministers van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheid en Justitie en voor Wonen en Rijksdienst van 12 september 2013, 2012–2013, 29 362, nr. 224, p.16 e.v.).

belang bij heeft om de kosten van investeringsprojecten binnen de begroting te houden, dient mijns inziens nadrukkelijk te worden bezien tegen de achtergrond van de economische machtspositie die Schiphol heeft op luchtvaartactiviteiten. Deze machtspositie stelt Schiphol in staat om in verregaande mate kosten voor luchtvaartactiviteiten via de tarieven in rekening te brengen bij gebruikers. Gebruikers hebben in de praktijk veelal geen keuze voor een alternatieve luchthaven. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is voorgaande opgenomen in paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting. Verder wordt opgemerkt dat het systeem van efficiëntieprikkels enkel beoogt dat Schiphol binnen de afgesproken begroting blijft. Daar komt bij dat de prikkel alleen geldt voor investeringen voor luchtvaartactiviteiten van € 20 miljoen of meer. Omdat in de praktijk altijd sprake zal zijn van een verschil tussen de begroting en de realisatie en niet iedere kleine afwijking gevolgen mag hebben, acht ik bovendien de voorgestelde drempel van 5 procent redelijk. Deze drempel van 5 procent laat onverlet dat Schiphol met de efficiëntieprikkel wordt gestimuleerd om de daadwerkelijke kosten van investeringensprojecten binnen de begroting te houden. Verder is voor de invulling van het systeem van efficientieprikkels aangesloten bij het bestaande inkoopproces van Schiphol zodat het bedrijfsproces zo min mogelijk wordt verstoord.

De Afdeling geeft aan dat de motivering voor de verplichte financiële bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten onvoldoende te vinden en niet overtuigd te zijn van de proportionaliteit ervan. Anders dan de Afdeling ben ik van oordeel dat de vrijwillige bijdrage juist heeft geleid tot onnodige inmenging in de bedrijfsvoering van Schiphol. In het verleden is er een aantal keer discussie geweest over de omvang van de vrijwillige bijdrage en werd de aandeelhouder en het beleidsverantwoordelijke departement vaak betrokken bij deze discussie. Door de bijdrage verplicht te stellen wordt deze discussie ondervangen en kan de exploitant een besluit nemen over de omvang van de bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten, waarmee onnodige inmenging in de bedrijfsvoering kan worden voorkomen. Uiteindelijk bepaalt Schiphol wanneer er ruimte is voor een financiële bijdrage. Bij het bepalen van de omvang van de verplichte bijdrage houdt Schiphol rekening met het normrendement. Het wetsvoorstel stelt verder geen eisen aan de hoogte van de financiële bijdrage of aan de verdeling daarvan over de jaren binnen een tariefperiode. Dergelijke beslissingen berusten bij Schiphol.
In het algemeen gedeelte van de toelichting wordt, in de passage over de verplichte financiële bijdrage, nader onderbouwd waarom de bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten een verplichtend karakter krijgt. Voorts wordt in deze passage de verwijzing naar de aandeelhouders geschrapt.

4.

De Afdeling heeft geadviseerd om in de toelichting nader te motiveren of en in hoeverre onder het begrip ‘publiek en algemeen belang’ in de context van de richtlijn ook ‘het belang van de mainport’ kan worden begrepen en hoe zich dat verhoudt tot de mogelijkheid en rechtvaardiging van tariefdifferentiatie. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat de mogelijkheid om luchthaventarieven te differentiëren uit het oogpunt van publiek en algemeen belang reeds in de huidige Wet luchtvaart is opgenomen evenals het vereiste dat de criteria voor deze tariefsdifferentiatie relevant, objectief en transparant moeten zijn (artikel 8.25d, derde lid). Hiermee is artikel 3 van de richtlijn geïmplementeerd in de Wet luchtvaart. Ook het uitgangspunt van de richtlijn dat iedere gebruiker aanspraak kan maken op dezelfde tarieven en voorwaarden voor gelijke diensten is reeds in de Wet luchtvaart opgenomen. De implementatie van de richtlijn is toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wet van 27 januari 2011 ter implementatie van de richtlijn[7]. Omdat het onderhavig wetsvoorstel niet ziet op de in de wet opgenomen mogelijkheid tot tariefdifferentiatie (de bepaling van artikel 8.25d, derde lid, wordt ongewijzigd overgenomen in artikel 8.25dc, tweede lid), behelsde de memorie van toelichting bij het onderhavig wetsvoorstel op dit punt enkel een herhaling van de memorie van toelichting bij de Wet van 27 januari 2011. Teneinde elke verwarring over de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel te voorkomen, is de betreffende passage uit de memorie van toelichting geschrapt.

Het onderhavige wetsvoorstel is de uitkomst van een nationaal verplichte evaluatie van de Wet luchtvaart. Uit deze evaluatie bleek onder andere dat het huidige systeem van tariefregulering op enkele onderdelen kon worden verbeterd, waaronder de wettelijke borging van het publieke belang van netwerkkwaliteit. Het betreft hier uitdrukkelijk niet de rol van’netwerkkwaliteit’ bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden, maar de verplichting voor de exploitant van de luchthaven om in de mededelingen ter zake van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden gemotiveerd aan te geven welke mogelijke effecten de tarieven en voorwaarden op de netwerkkwaliteit hebben. Het is aan de luchthaven Schiphol voorbehouden in hoeverre bij de tariefvaststelling rekening wordt gehouden met de gevolgen van de tarieven op de netwerkkwaliteit en zich bij de vaststelling van de tarieven en

---

[7] Wet van 27 januari 2011, houdende aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 (PbEG L 70) (Stb. 2011, 67).

voorwaarden te houden aan de door het EU-recht ter zake gestelde grenzen en kaders.

Een verschil in te verwachten kosten en opbrengsten van bepaalde typen vervoer kan een gerechtvaardigde reden zijn om een verschil te hanteren in tarieven. Uiteindelijk kan zo'n verschil, gebaseerd op bedrijfseconomische gronden, het publieke belang van de netwerkkwaliteit ten goede komen. Daartoe is derhalve vastgelegd dat Schiphol bij zijn tariefvoorstel en -vaststelling de mogelijke effecten op de netwerkkwaliteit inzichtelijk maakt. Het wetsvoorstel belet derhalve niet dat Schiphol bij de vaststelling van de tarieven en de differentiatie daarvan, haar bedrijfsbelangen primair voorop stelt. Zolang de tarieven voldoen aan de wettelijke vereisten en bij differentiatie non-discriminatoir, redelijk, objectief en transparant zijn, blijft tariefdifferentiatie met een (positief) effect op de netwerkkwaliteit binnen de grenzen van het EU-recht, in het bijzonder de richtlijn. Teneinde duidelijk te maken dat de wettelijke vereisten van redelijkheid, non-discriminatie en kostenoriëntatie leidend zijn en blijven bij de tariefsdifferentiatie, is dit bij artikel I, onderdeel D, onder de kop 'Algemene uitgangspunten' van de memorie van toelichting nogmaals expliciet aangegeven.

Zoals de Afdeling in haar advies aangeeft en zoals ook vermeld in overweging 18 bij de richtlijn, laat de richtlijn de toepassing van de Europese mededingingsregels onverlet. Deze regels en de Mededingingswet zijn van toepassing op alle economische activiteiten die Schiphol onderneemt. Dit betekent onder meer dat door een gebruiker over een concreet geval van misbruik van economische machtspositie een klacht of handhavingsverzoek kan worden ingediend bij de ACM en dat de ACM in dat geval bijvoorbeeld de tarieven en voorwaarden kan toetsen aan de Mededingingswet. Het is uiteindelijk aan het oordeel van de ACM of, en in hoeverre, Schiphol de mededingingsregels overtreedt. De ACM kan daarbij van haar andere bevoegdheden en handhavingsinstrumenten op grond van de Mededingingswet en de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt gebruik maken.

De Afdeling heeft gewezen op het mogelijke risico van schending van de regels inzake staatssteun, indien tariefdifferentiatie niet gerechtvaardigd kan worden ingevolge de richtlijn. In dit verband wordt opgemerkt dat met het onderhavig wetsvoorstel geen grondslag wordt gecreëerd om tariefsdifferentiatie toe te passen op andere gronden dan al in de Wet luchtvaart zijn opgenomen. Bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden geldt het reeds in de Wet luchtvaart neergelegde uitgangspunt dat deze non-discriminatoir, redelijk, objectief en transparant zijn, zodat van een uit de Wet luchtvaart voortvloeiend selectief voordeel geen sprake is.

De Afdeling heeft verder gewezen op de mogelijke belemmering voor het vrij verrichten van diensten, ten gevolge van de vaststelling van voorwaarden die enkel bijdragen aan de netwerkkwaliteit dan wel ten gevolge van de ontwikkeling van netwerkkwaliteit in het kader van de exploitatie van Schiphol. Ook in dit verband geldt dat het wetsvoorstel uitdrukkelijk geen verplichting voor de luchthaven met zich brengt om bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden de bijdrage van deze tarieven en voorwaarden aan de netwerkkwaliteit als criterium te hanteren. Bovendien behelst het wetsvoorstel, anders dan de Afdeling meent, uitdrukkelijk geen verplichting om netwerkkwaliteit te ontwikkelen bij de exploitatie van de luchthaven en dit wordt ook niet beoogd. Gelet op het voorgaande is van een uit het wetsvoorstel voortvloeiende beperking van het vrije verkeer van diensten geen sprake. Anders dan de Afdeling meent, behoeft om die reden niet te worden toegelicht in hoeverre het belang van netwerkkwaliteit een rechtvaardiging kan vormen voor een beperking van het vrij verkeer van diensten.

5.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat uit de toelichting niet blijkt op welke manier de ACM de invloed van netwerkkwaliteit inhoudelijk mag dan wel moet betrekken bij de toetsing van tarieven en voorwaarden wordt gewezen op de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdeel A. Daarin is aangegeven dat de toets of Schiphol de analyse inzake netwerkkwaliteit heeft uitgevoerd een procestoets betreft, die de toetsing van de vastgestelde tarieven en voorwaarden aan de uitgangspunten van redelijkheid, non-discriminatie en kostenoriëntatie onverlet laat.

Zoals aangegeven onder punt 1 moet de regeling inzake de tarieven en voorwaarden ter voorkoming van misbruik van de economische machtspositie door Schiphol worden onderscheiden van de regeling inzake de exploitatievergunning. De beoordeling waarover in het wetsvoorstel wordt gesproken, vindt plaats op basis van de rapportage die moet worden gemaakt in het kader van de exploitatievergunning. Zoals toegelicht onder punt 2 zal de term 'beoordeling' in artikel 8.29a, derde lid, en de daarbij horende toelichting worden vervangen door 'inschatting'.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde



gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld.



Advies Raad van State

No. W14.14.0206/IV
's-Gravenhage, 8 december 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 30 juni 2014, no.2014001270, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de evaluatie van de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (hierna ook: Schiphol). De aanleiding voor onderhavig wetsvoorstel vormt de evaluatie van de Wet luchtvaart in 2011.[1] Hieruit blijkt dat de huidige wet weinig handvatten biedt voor het realiseren van nieuwe beleidsdoelen en ontwikkelingen. Het gaat daarbij met name om het belang, het behoud en de mogelijke versterking van de kwaliteit van het netwerk van luchtverbindingen en daarmee samenhangend de noodzaak van een concurrerend kosten- en prijs/kwaliteitsniveau.[2] In de Luchtvaartnota is de continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie aangemerkt als een publiek belang.[3]
Het wetsvoorstel strekt er onder meer toe om de bevordering door Schiphol van de netwerkkwaliteit wettelijk te verankeren en in het licht daarvan luchthaventarieven te kunnen differentiëren.

Op 2 december 2014 heeft een delegatie van de Afdeling op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu beraadslaagd over het voorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State mist een dragende motivering van de wettelijke verankering van de netwerkkwaliteit als publiek belang. Voorts is de Afdeling niet overtuigd van de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde gedetailleerde regulering van de bedrijfsvoering van de luchthaven Schiphol. Tot slot maakt de Afdeling opmerkingen over de verhouding van het voorstel tot het EU-recht en de wijze waarop de bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) onder het nieuwe wettelijke regime zullen worden ingevuld. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Achtergrond wetsvoorstel

a. Huidige wet; machtspositie luchthaven Schiphol

De luchthaven Schiphol, geëxploiteerd door N.V. Luchthaven Schiphol,[4] heeft een economische machtspositie ten aanzien van de terbeschikkingstelling van infrastructuur voor het landen en opstijgen van vliegtuigen, het parkeren van vliegtuigen en het afhandelen van passagiers en vracht.[5] De huidige Wet luchtvaart strekt ertoe om het risico op misbruik van deze economische machtspositie te voorkomen dan wel te verkleinen. Hiertoe zijn wettelijke eisen gesteld aan de tarieven en voorwaarden voor de hiervoor genoemde diensten die luchtvaartmaatschappijen afnemen van Schiphol.

b. Evaluatie en wetsvoorstel

Uit de evaluatie in 2011 van de Wet luchtvaart volgt dat het systeem van wettelijke eisen en het toezicht op de tarieven en voorwaarden voor luchthavendiensten goed heeft gewerkt en dat geen sprake is geweest van misbruik van de machtspositie.[6] Niettemin zijn blijkens de evaluatie verbeteringen mogelijk. Het wetsvoorstel strekt er toe mede met het oog daarop enkele wijzigingen aan te brengen. Het betreft onder meer een aanscherping van de verplichting tot raadpleging van luchtvaartmaatschappijen bij de totstandkoming van tarieven en voorwaarden.

---

1 Kamerstukken II 2011/12, 33 231, nr. 1, bijlage, Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol.
2 Paragraaf 1 van de memorie van toelichting.
3 Kamerstukken II 2008/09, 31 936, nr. 1, bijlage, Luchtvaartnota, paragraaf 5.3.2.
4 De N.V. Luchthaven Schiphol (Schiphol Group) is een naamloze vennootschap met een volledig structuurregime. Aandeelhouders zijn de Staat der Nederlanden (69,77%), de gemeente Amsterdam (20,03%), Aéroports de Paris (8%) en de Gemeente Rotterdam (2,20%). De governancestructuur is gebaseerd op Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de statuten van de vennootschap en diverse interne reglementen.
5 Kamerstukken II 2011/12, 33 231, nr. 1, bijlage, evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, paragraaf 4.2.
6 Kamerstukken II 2011/12, 33 231, nr. 1, bijlage, evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, paragraaf 4.2.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat de huidige wet weinig handvatten biedt voor het realiseren van nieuwe beleidsdoelen en ontwikkelingen. In de Luchtvaartnota is de continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie aangemerkt als een publiek belang.[7] Het wetsvoorstel voorziet met het oog daarop in de wettelijke verankering van het belang van netwerkkwaliteit, te weten 'de directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd en frequent bediend lijnennet'.[8] Het gaat daarbij om het belang, het behoud en de mogelijke versterking van de kwaliteit van het netwerk van luchtverbindingen en daarmee samenhangend de noodzaak van een concurrerend kosten- en prijs/kwaliteitsniveau.[9] In samenhang daarmee bevat het wetsvoorstel een samenstel van nieuwe bepalingen die de bedrijfsvoering van de luchthaven Schiphol nader reguleren.

c. Voorbereiding wetgeving

Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel overleg is gevoerd met diverse partijen, waar onder Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen. Eind 2013 is een concept van deze wetswijziging schriftelijk geconsulteerd onder gebruikers en representatieve organisaties en Schiphol. Begin 2014 is een informatiebijeenkomst gehouden waaraan de genoemde partijen hebben deelgenomen en in het kader waarvan zij vragen hebben gesteld en suggesties hebben gedaan tot aanpassing. Degenen die de wet moeten toepassen, hebben aangegeven met de inhoud van de wetswijziging te kunnen werken, aldus de toelichting.[10]

In de aanloop naar het wetsvoorstel is de verhouding tussen Schiphol en KLM onderwerp van gesprek geweest. In 2012 is door de Ministers van Infrastructuur en Milieu, Financiën en Economische Zaken de Commissie Shared Vision (hierna: de commissie) ingesteld. De commissie bestond uit een onafhankelijke voorzitter en vertegenwoordigers van Schiphol, KLM en de rijksoverheid.[11] De aanleiding voor de instelling van de commissie was dat in de loop van 2012 verschillen van inzicht tussen Schiphol en KLM aan het licht waren getreden over de wijze waarop de eerder gemaakte afspraken over de toekomstige ontwikkeling van Schiphol moesten worden uitgevoerd. De opdracht aan de commissie was – samengevat – om deze verschillen van inzicht te analyseren en op basis daarvan mogelijke oplossingen aan te dragen. Na een tussenrapportage in 2012[12] heeft de commissie in mei 2013 haar eindrapport vastgesteld.[13] Hierin onderstreept de commissie het publiek belang van de netwerkkwaliteit. Daartoe beveelt zij onder meer aan om de te complex geachte systematiek van de totstandkoming van tarieven met het oog op de concurrentiepositie van Schiphol te vereenvoudigen. Voorts beveelt de commissie aan de publieke taak van de NV Schiphol in de wet op te nemen. De aard en de betekenis van de hubfunctie (overstapfunctie) voor de netwerkkwaliteit dient expliciet en in voldoende mate van detaillering uitgewerkt, tot uitdrukking te worden gebracht in de wet, aldus de commissie.

Het kabinet heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 5 juni 2013[14] onder meer aangegeven het publiek belang van netwerkkwaliteit conform het advies van de commissie vorm te geven in regelgeving. Het wetsvoorstel geeft aan dat voornemen thans uitvoering.

2. Wettelijke verankering netwerkkwaliteit

Ingevolge het wetsvoorstel krijgt Schiphol de verplichting om bij de exploitatie van de luchthaven de netwerkkwaliteit te bevorderen.[15] De bevordering van de netwerkkwaliteit wordt daarmee een in de wet verankerd publiek belang.[16] De Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) zal volgens het wetsvoorstel beoordelen of en in hoeverre bij de exploitatie van de luchthaven voldoende rekening wordt gehouden met de netwerkkwaliteit.[17] De toelichting vermeldt in dit verband dat Schiphol de luchtvaartmaatschappijen die (het meest) bijdragen aan de netwerkkwaliteit optimaal moet bedienen. Daarmee samenhangend wordt in de toelichting de noodzaak van een concurrerend kosten- en

---

7 Kamerstukken II 2008/09, 31 936, nr. 1, bijlage, Luchtvaartnota, paragraaf 5.3.2.
8 Artikel 8.1b van het wetsvoorstel.
9 Paragraaf 1 van de memorie van toelichting.
10 Paragraaf 4 van de memorie van toelichting.
11 Deze commissie bestond uit de heren Alders (voorzitter), van Gastel (op voordracht van de Staat), Hazewinkel (op voordracht van de RvC Schiphol) en Smit (op voordracht van de RvC KLM).
12 Commissie Shared Vision, Advies over uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol, Amsterdam 10 december 2012.
13 Commissie Shared Vision, Advies shared vision Schiphol, deel II, Amsterdam 28 mei 2013.
14 Kamerstukken II 2012/13, 33 231, nr. 2.
15 Artikel 8.29a, eerste lid, van het wetsvoorstel.
16 Met publieke belangen wordt doorgaans gedoeld op maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt. De overheid gaat pas dan daartoe over wanneer de markt of de samenleving daarin niet op een bevredigende wijze voorziet. Zie het kabinetsstandpunt op het rapport 'Het borgen van publiek belang' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Kamerstukken II 2000/01, 27 771, nr. 1, blz. 5.
17 Artikel 8.29a, derde lid, van het wetsvoorstel.

prijs/kwaliteitsniveau genoemd ten behoeve van de netwerkkwaliteit.[18]

De luchthaven Schiphol is voor Nederland van vitaal economisch belang. Met de ontwikkeling van Schiphol zijn derhalve grote maatschappelijke belangen gemoeid.[19] Dat laat onverlet dat er voor gekozen is Schiphol vorm te geven als een particuliere onderneming[20] met een eigen bedrijfsvoering. Deze is ook thans al in sterke mate op de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit gericht.[21] Dit blijkt ook uit de statuten van Schiphol; sinds 2013 bepalen deze uitdrukkelijk dat het doel van de luchthaven Schiphol onder meer gelegen is in 'het bijdragen aan en het bevorderen van de continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie'.[22] De toelichting bevat geen aanwijzing dat deze statutaire verplichting en de op nakoming van die verplichting gerichte activiteiten van de luchthaven Schiphol niet toereikend zijn om het belang van netwerkkwaliteit te waarborgen.

De Afdeling wijst er voorts op dat het wetsvoorstel ook gevolgen zal hebben voor de overheid. Naast de uitbreiding van bevoegdheden van de ACM krijgt de Minister van IenM zoals hiervoor reeds opgemerkt, een in de wet geregelde positie.[23] Hierdoor wordt de Minister van IenM directer verantwoordelijk en aanspreekbaar op de bedrijfsvoering van de luchthaven Schiphol dan thans het geval is. De Afdeling mist in de toelichting een onderbouwing van de noodzaak hiervan.

Een dergelijke onderbouwing acht de Afdeling te meer noodzakelijk nu de Staat een meerderheidsaandeel heeft in Schiphol en de rijksoverheid reeds langs die weg haar invloed kan doen gelden. Uit de recente nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 blijkt dat het strategisch belang van Schiphol voor de bereikbaarheid en economie van Nederland voor het kabinet reden is om het aandeelhouderschap van de Staat te continueren.[24] Op het verband tussen het wetsvoorstel en de staatsdeelneming in Schiphol gaat de toelichting niet in.

De Afdeling adviseert gelet op het bovenstaande de wettelijke verankering van de netwerkkwaliteit als publiek belang alsnog dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

3. Regulering bedrijfsvoering

a. Inleiding

Aangenomen dat wordt overgegaan tot een wettelijke verankering van het belang van de netwerkkwaliteit is de vraag of dat noodzakelijkerwijs gepaard moet gaan met gedetailleerde regelgeving zoals thans voorgesteld. Het wetsvoorstel bevat bepalingen die ingrijpen in de bedrijfsvoering van Schiphol. Dat ingrijpen gaat aanmerkelijk verder dan in de huidige situatie het geval is. Het wetsvoorstel bevat ten opzichte van de huidige wet – afgezien van de nieuwe wettelijke bevoegdheid van de Minister van IenM (zie onder punt 2) – onder meer de volgende aanscherpingen:

– de verplichting voor de luchthaven Schiphol om bij (een voorstel tot) de vaststelling van de tarieven en voorwaarden gemotiveerd aan te geven op welke wijze de door de luchtvaartmaatschappijen ingediende zienswijzen hebben geleid tot eventuele aanpassing van de voorgestelde tarieven en voorwaarden[25] en welke mogelijke effecten de tarieven en voorwaarden hebben op de netwerkkwaliteit;[26]
– het opstellen van een kostenbenchmark, een tarievenbenchmark en een benchmark kwaliteitsindicatoren in het kader van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden;[27]
– het opstellen van een vijfjarig investeringsprogramma, waarbij de exploitant van de luchthaven gemotiveerd aangeeft op welke wijze de door de luchtvaartmaatschappijen ingediende zienswijzen hebben geleid tot een aanpassing van het voorgestelde investeringsprogramma en de mate van draagvlak voor het investeringsprogramma bij gebruikers en representatieve organisaties;[28]

---

[18] Paragraaf 1 van de memorie van toelichting en de toelichting bij artikel I, onderdeel A.
[19] Het gaat hier naast grote economische belangen ook om milieu- en ruimtelijke ordeningsbelangen en luchtvaartbelangen in brede zin.
[20] In juridische zin is gekozen voor een naamloze vennootschap (NV) in de zin van artikel 2:64 BW.
[21] Dit wil niet zeggen dat het over de concrete invulling daarvan overeenstemming bestaat. Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is onder meer gewezen op het risico dat het streven naar ontwikkeling van netwerkkwaliteit gebruikt wordt om te discrimineren tussen luchtvaartmaatschappijen. Zie easyJets's response to the proposed rules concerning the operation of Schiphol Airport, 15 September 2014 (http://www.internetconsultatie.nl/exploitatie_luchthaven_schiphol/reactie/ce6224e3-4423-49d1-a415-7a7aedc4fb3a).
[22] http://www.schiphol.nl/SchipholGroup1/InvestorRelations/CorporateGovernance.htm. Daartoe adviseerde ook de Commissie Shared Vision. Zie advies shared vision Schiphol, deel II, Amsterdam 28 mei 2013, blz. 17.
[23] Artikel 8.29a van het wetsvoorstel.
[24] Kamerstukken II 2012/13, 28 165, nr. 148, blz. 28–31.
[25] Met deze verplichting wordt nauw aangesloten bij artikel 6, tweede lid, van de richtlijn inzake luchthavengelden.
[26] Artikel 8.25da, tweede lid, van het wetsvoorstel en artikel 8.25e, eerste lid, van het wetsvoorstel.
[27] Artikel 8.25e, eerste lid, van het wetvoorstel.
[28] Artikel 8.25de, van het wetsvoorstel en artikel 8.25e, van het wetsvoorstel.

- het raadplegen van, het mededelen aan en het betrekken van zienswijzen van luchtvaartmaatschappijen, die zitting hebben in een projectgroep, over elk investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan;[29]
- een toetsing op verzoek door de ACM of Schiphol de procedure inzake een investeringsproject of onderdeel daarvan op een juiste en tijdige wijze heeft uitgevoerd;[30]
- een systeem van efficiëntieprikkels bij investeringsprojecten;[31]
- een verplichte bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten aan luchtvaartactiviteiten.[32]

Voorts wordt in het wetsvoorstel bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de wijze en het tijdstip waarop mededelingen plaatsvinden, de wijze waarop raadplegingen plaatsvinden, de te verstrekken informatie door de luchthaven Schiphol en het proces aan de hand waarvan invulling wordt gegeven aan de benchmarks.[33]

De Afdeling stelt vast dat bovengenoemde verplichtingen worden opgelegd onder de gelijktijdige erkenning in de toelichting van het belang van een ongestoorde bedrijfsvoering voor de luchthaven.[34]

b. Afweging belang bedrijfsvoering luchthaven Schiphol

De Afdeling merkt op dat bij de totstandkoming van de Wet luchtvaart als uitgangspunt gold dat de regulering niet zwaarder moest zijn dan nodig was om het risico van misbruik van machtspositie te beperken.[35] Het kabinet koos destijds voor een zogenoemde vorm van ‘light handed regulering’. Daarmee werd aangesloten bij het concept van ‘Schiphol als bedrijf’. In dit licht werd het niet passend geacht dat de overheid op de stoel van de onderneming gaat zitten.[36] Het onderhavige wetsvoorstel lijkt door het samenstel van gedetailleerde verplichtingen met dat uitgangspunt op gespannen voet te staan.

De Afdeling acht het wetsvoorstel in het licht van het voorgaande onvoldoende gemotiveerd. De evaluatie uit 2011 lijkt geen aanleiding tot een zodanige aanpassing te geven. In de toelichting wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe het kabinet het – uitdrukkelijk in de toelichting onderschreven[37] – belang van een ongestoorde bedrijfsvoering heeft afgewogen tegen het belang dat het kabinet met de voorgestelde regelgeving beoogt te dienen. Dit motiveringsgebrek geldt zowel de geschetste wijziging als zodanig als elke nieuwe verplichting afzonderlijk.
Per afzonderlijk cluster verplichtingen merkt de Afdeling – mede ter toelichting van het voorgaande – het volgende op.

c. Consultatieverplichtingen

Het wetsvoorstel bevat een aanzienlijke uitbreiding van de verplichtingen tot het betrekken van belanghebbenden in het besluitvormingsproces. Naast de reeds bestaande verplichtingen regelt het wetsvoorstel nieuwe verplichtingen tot raadpleging van gebruikers en luchtvaartmaatschappijen, verplichtingen om hun zienswijzen bij de besluitvorming te betrekken, verplichtingen tot motivering wat met die zienswijzen is gedaan en of zij geleid hebben tot aanpassingen alsmede diverse mededelingsverplichtingen. Deze nieuwe verplichtingen kunnen afhankelijk van de situatie diverse door de luchthaven Schiphol te nemen besluiten betreffen. Daarbij gaat het onder meer om de vaststelling van de tarieven en voorwaarden, het vijfjarige investeringsprogramma en investeringsprojecten. Blijkens de toelichting zijn de voorgestelde verplichtingen er onder meer op gericht om gebruikers een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit te bieden en tot een realistische investeringsbegroting te komen.[38]

De Afdeling merkt op dat het samenstel van zodanig gedetailleerde verplichtingen het risico in zich bergt van inflexibiliteit en daarmee van vertraging van het besluitvormingsproces. Dit geldt te meer nu de exploitant in sommige gevallen, bijvoorbeeld bij investeringsprojecten, de luchtvaartmaatschappijen op verschillende momenten in de besluitvorming – van de planfase tot met de realisatiefase –

---

[29] Artikel 8.25df, eerste lid, derde, vierde en vijfde lid van het wetsvoorstel en artikel 8.25f, zevende lid, van het wetsvoorstel.
[30] Artikel 8.25fa, eerste lid, van het wetsvoorstel.
[31] Artikel 8.25dg, negende en tiende lid, van het wetsvoorstel.
[32] Artikel 8.25dd van het wetsvoorstel en paragraaf 3 van de memorie van toelichting.
[33] Artikel 8.25di, eerste lid, van het wetsvoorstel en artikel 8.25e, twaalfde lid, van het wetsvoorstel.
[34] Toelichting bij artikel 8.25fa.
[35] Kamerstukken II 2000/01, 28 074, nr. 3.
[36] Kamerstukken II 2004/05, 28 074, nr. 9. Bij tweede nota van wijziging zijn in verband met de toen in gang gezette beursgang aanvullende bepalingen in de wet opgenomen met betrekking tot de vaststelling van tarieven en voorwaarden door de luchthaven Schiphol. In zijn advies daarover achtte de Raad van State de rechtvaardiging voor deze regels onvoldoende en adviseerde de Raad deze regels te heroverwegen. Zie Kamerstukken II 2004/05, 28 074, nr. 10, blz. 4.
[37] Toelichting bij artikel 8.25fa.
[38] Toelichting bij artikel 8.25df.

moet betrekken. Bovenbedoeld risico kan mogelijk verder worden versterkt door interventies van de ACM[39] en van de Minister van IenM[40] (zie hierna onder punt 5). De toelichting gaat op deze risico's en de mogelijke economische gevolgen daarvan niet in.

De Afdeling merkt voorts op dat de voorgestelde consultatieverplichtingen verder gaan dan de richtlijn inzake luchthavengelden vereist.[41] Deze richtlijn biedt gemeenschappelijke beginselen voor het innen van luchthaventarieven. De richtlijn bevat slechts een informatieverplichting ten aanzien van geplande investeringen.[42] Voorts dient een luchthavenbeheerder ingevolge de richtlijn de luchtvaartmaatschappijen enkel te consulteren alvorens de plannen voor nieuwe infrastructuurprojecten te finaliseren.[43] Ook op mogelijke gevolgen van de extra verplichtingen die het voorstel oplegt bovenop de richtlijn[44] ('nationale kop') voor de concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van andere Europese luchthavens, gaat de toelichting niet in.

d. Benchmarks

Het wetsvoorstel bevat een meervoudige benchmarkverplichting.[45] Het gaat hier om de verplichting om in de mededelingen van voorstellen voor de tarieven en voorwaarden, aandacht te besteden aan de uitkomsten van een aantal door Schiphol te maken vergelijkingen (benchmarks). Deze vergelijkingsverplichting betreft de kostenontwikkeling, de luchthaventarieven en de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren. Deze vergelijkingen hebben onder meer betrekking op een aantal buitenlandse luchthavens in een nog vast te stellen 'peer group'.[46]

Uit de evaluatie van de Wet luchtvaart blijkt dat het uitvoeren van benchmarks relatief complex is gelet op de gedeeltelijke onvergelijkbaarheid van luchthavens als gevolg van verschillende uitgangspunten (waaronder locatie, samenstelling verkeersaanbod, piek van de vraag, de noodzaak tot investeringen die verschilt).[47] De Afdeling merkt op dat de toelichting aan het vorenstaande slechts summier aandacht schenkt. De uitvoerbaarheid van deze benchmarks staat daardoor onvoldoende vast. Voorts komt de vraag in hoeverre een wettelijk verankerde, meervoudige benchmarkverplichting – mede met het oog op de complexiteit daarvan en gelet op het door de regering onderschreven belang van een ongestoorde bedrijfsvoering – noodzakelijk en proportioneel is, niet in de toelichting aan de orde.

e. Efficiëntieprikkels bij investeringsprojecten

Het wetsvoorstel introduceert een systeem van efficiëntieprikkels.[48] Het betreft een verrekeningsmechanisme voor investeringsprojecten voor luchtvaartactiviteiten met een drempelwaarde van € 20 miljoen.[49] Indien de daadwerkelijke investeringsuitgaven lager zijn dan de investeringsbegroting en het verschil daartussen groter is dan 5%, wordt het kostenvoordeel voor maximaal zes jaar in gelijke mate verdeeld tussen Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen.[50] Indien de daadwerkelijke investeringsuitgaven hoger zijn dan de investeringsbegroting en het verschil groter is dan 5%, komt de overschrijding voor maximaal 6 jaar ten laste van Schiphol.[51] Volgens de toelichting gaat van dit mechanisme een prikkel uit voor de exploitant om de daadwerkelijke kosten van een investeringsproject binnen de begroting te houden.[52] Ligt het verschil tussen de daadwerkelijke investeringsuitgaven en de begroting beneden de 5% dan vindt geen verrekening plaats. Met deze drempelwaarde wordt beoogd de administratieve lasten voor de exploitant van de luchthaven te beperken.[53]

Aangenomen moet worden dat Schiphol als onderneming er – mede gelet op de concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol ten opzichte van andere luchthavens – zelf belang bij heeft om de kosten van investeringsprojecten binnen de begroting te houden. In dat licht bezien is het de vraag waarom het voorgestelde wettelijke systeem van efficiëntieprikkels noodzakelijk en proportioneel is. De toelichting gaat hierop niet in. Een deugdelijke motivering acht de Afdeling te meer noodzakelijk nu

---

[39] Artikel 8.25f en artikel 8.25fa van het wetsvoorstel.
[40] Zie toelichting bij artikel I, onderdeel L; daar wordt de mogelijkheid van bijsturingsmaatregelen genoemd.
[41] Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden.
[42] Artikel 7, eerste lid, onderdeel f, van richtlijn 2009/12/EG.
[43] Artikel 8 van richtlijn 2009/12/EG.
[44] Artikel 1, vijfde lid, van de richtlijn inzake luchthavengelden bepaalt dat de richtlijn het recht van de lidstaten onverlet laat om aanvullende regelgevende maatregelen te nemen.
[45] Artikel 8.25e, eerste lid, van het wetsvoorstel.
[46] Toelichting bij artikel 8.25e, eerste en tweede lid.
[47] Kamerstukken II 2011/12, 33 231, nr. 1, bijlage, Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol, paragraaf 7.4.2.
[48] Artikel 8.25dg, negende en tiende lid, van het wetsvoorstel.
[49] Artikel 8.1b, eerste lid, van het wetsvoorstel en paragraaf 6 van de toelichting.
[50] Artikel 8.25dg, negende lid, van het wetsvoorstel.
[51] Artikel 8.25dg, tiende lid, van het wetsvoorstel.
[52] Paragraaf 3 van de memorie van toelichting.
[53] Paragraaf 6 van de memorie van toelichting.

het verrekeningsmechanisme belangrijke uitzonderingen kent; zij geldt niet in het geval het verschil tussen de daadwerkelijke uitgaven en de begroting kleiner is dan 5% en evenmin indien zich tijdens de uitvoering van het investeringsproject 'uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden' voordoen.[54] De ACM heeft er op gewezen dat als gevolg van deze uitzonderingen zowel de effectiviteit als de handhaafbaarheid van de voorgestelde bepalingen wordt aangetast. De ACM heeft voorts beargumenteerd dat door de drempelwaarde van 5% de voorgenomen regeling voor Schiphol nauwelijks besparing van administratieve lasten zal opleveren.[55]

De toelichting bij onderhavig wetsvoorstel schenkt aan bovenstaande aspecten nauwelijks aandacht. Uit een brief van de Staatssecretaris van IenM blijkt slechts dat de kritiek op de beperkte effectiviteit niet wordt gedeeld.[56] Het voorgestelde systeem wordt een verbetering geacht nu luchtvaartmaatschappijen worden betrokken bij het inkoopproces van een investeringsproject, waardoor het verrekeningsmechanisme weinig hoeft te worden toegepast. Daarnaast wordt in genoemde brief benadrukt dat de invulling van het systeem van efficiëntieprikkels een beleidsmatige keuze betreft die niet los gezien kan worden van andere elementen uit het pakket van maatregelen zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Op grond hiervan concludeert de Afdeling dat noch in de toelichting, noch in vorenstaande brief van de bewindspersoon inhoudelijke argumenten worden aangedragen die de voorgestelde efficiëntieprikkels – mede gelet op de door de ACM geconstateerde beperkingen daarvan – van een dragende motivering voorzien.

f. Verplichte financiële bijdrage niet-luchtvaartactiviteiten

Volgens het wetsvoorstel neemt de exploitant van de luchthaven bij de vaststelling van de luchthaventarieven een bijdrage in aanmerking uit niet-luchtvaartactiviteiten (retail en onroerend goed).[57] Hierdoor kunnen lagere luchthaventarieven worden vastgesteld dan op grond van de kosten van de luchtvaartactiviteiten mogelijk zou zijn. Nadere uitwerking van deze verplichting zal plaatsvinden in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol. Op grond van de huidige Wet luchtvaart is de bijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten vrijwillig en is het aan Schiphol zelf om te bepalen of zij een bijdrage van niet-luchtvaartactiviteiten in aanmerking neemt bij de vaststelling van luchthaventarieven.[58]

Het kabinet meent blijkens de toelichting dat een wettelijk verplichte bijdrage de concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol kan versterken. Ook zou een verplichte bijdrage ten opzichte van de huidige situatie leiden tot een grotere mate van duidelijkheid en transparantie.[59] De Afdeling acht deze motivering niet voldoende. In de toelichting wordt niet aangegeven waarom de huidige regelgeving die uitgaat van vrijwilligheid met het oog op de wenselijk geachte versterking van de concurrentiepositie ontoereikend is. Ook het belang van duidelijkheid en transparantie acht de Afdeling – indien een wettelijke verplichting al tot waarborging van die belangen zou kunnen bijdragen – onvoldoende reden voor een zodanige wettelijke inmenging in de bedrijfsvoering. In het licht hiervan is de Afdeling niet overtuigd van de proportionaliteit van de voorgestelde verplichting.

g. Conclusie

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling – aangenomen dat tot wettelijke verankering van netwerkkwaliteit als publiek belang wordt overgegaan (punt 2) – niet overtuigd van de noodzaak en de proportionaliteit van de gedetailleerde wettelijke inmenging in de bedrijfsvoering van de luchthaven Schiphol zoals voorgesteld. De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande zowel het samenstel van nieuwe verplichtingen als geheel als elke nieuwe verplichting alsnog dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

4. EU-recht

Gelet op de voorgestelde wettelijke verplichtingen in het kader van de netwerkkwaliteit, is van belang hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het EU-recht, in het bijzonder tot de richtlijn inzake luchthavengelden en het vrij verkeer van diensten. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

---

[54] Artikel 8.25dg, tiende lid, van het wetsvoorstel. Gelet op artikel 8.25di, eerste lid, onder f, worden hieromtrent bij of krachtens amvb nadere regels gesteld.
[55] Uitvoerings- en handhavingstoets ACM d.d. 22 mei 2014, blz. 3–4. Zie eerder ook de toets d.d. 13 februari 2014.
[56] Aanbiedingsbrief van onderhavig wetsvoorstel aan de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 juni 2014.
[57] Artikel 8.25dd, eerste lid, van het wetsvoorstel.
[58] Artikel 8.25d, achtste lid, van de Wet luchtvaart luidt: Bij de vaststelling van de tarieven *kan* [...] de exploitant van de luchthaven een bijdrage uit andere activiteiten dan die, bedoeld in het eerste en zesde lid, in aanmerking nemen.
[59] Paragraaf 3 van de memorie van toelichting.

a. Richtlijn inzake luchthavengelden

Het wetsvoorstel voorziet, evenals de huidige Wet luchtvaart,[60] in de mogelijkheid om de luchthaven-tarieven te differentiëren uit het oogpunt van publiek en algemeen belang. Blijkens de toelichting wordt hieronder mede begrepen het belang van de mainport Schiphol met een kwalitatief hoogwaardig netwerk van verbindingen door de lucht.[61] Ingevolge het wetsvoorstel wordt het mogelijk dat luchtvaartmaatschappijen die bijdragen aan de netwerkkwaliteit een lager tarief betalen en aldus bevoordeeld worden ten opzichte van andere luchtvaartmaatschappijen. De toelichting wijst in dit verband op een differentiatie 'naar bijvoorbeeld transfer-/lokaal opstappende passagiers'.[62]

De richtlijn inzake luchthavengelden is in 2011 geïmplementeerd in de Wet luchtvaart.[63] De richtlijn voorziet in een discriminatieverbod, waarbij luchthaventarieven gedifferentieerd mogen worden uit het oogpunt van een publiek en algemeen belang, met inbegrip van milieuaangelegenheden. De criteria daarvoor moeten relevant, objectief en transparant zijn.[64] De richtlijn werkt uitsluitend de begrippen publiek en algemeen belang uit voor zover ze betrekking hebben op milieuaangelegenheden. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn blijkt niet of onder een publiek of algemeen belang, in de zin van artikel 3 van de richtlijn, mede het mainportbelang verstaan kan worden.

De toelichting bij onderhavig wetsvoorstel vermeldt dat differentiatie van de luchthaventarieven in het belang van de mainport binnen de grenzen van het EU-recht moet plaats vinden.[65] De Afdeling merkt op dat de toelichting geen aandacht schenkt aan de grenzen die het EU-recht op dit punt biedt. In dit verband wijst de Afdeling op het verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de richtlijn inzake luchthavengelden.[66] De Commissie heeft daarin opgemerkt dat gedifferentieerde luchthavengelden die niet gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 3 van de richtlijn, kunnen worden beschouwd als een belemmerende factor waardoor diensten tussen de lidstaten moeilijker te exploiteren zijn.
De Commissie merkt wat betreft de mogelijkheid om tarieven te differentiëren op dat zij erkent dat passagiers die een grenscontrole moeten ondergaan meer kunnen kosten dan andere passagiers, waardoor hogere passagiersrechten gerechtvaardigd zijn.[67]

De toelichting bij onderhavig wetsvoorstel lijkt te impliceren dat differentiatie ook mogelijk wordt op andere gronden dan de (lagere) kosten die transferpassagiers met zich brengen, mits dit geschiedt in het belang van de mainport.[68] In het licht daarvan merkt de Afdeling op dat het belang van de functie van de luchthaven Schiphol als mainport hoofdzakelijk een economisch belang dient, zoals ook wordt erkend in de toelichting. De toelichting vermeldt dat de netwerkkwaliteit bijdraagt aan de bereikbaarheid van Nederland en daarmee aan de regionale en nationale economie.[69] In het EU-recht wordt onder een algemeen belang echter in beginsel een niet-economisch belang verstaan.[70] Daarnaast ontbreekt een toelichting ten aanzien van het vereiste uit de richtlijn dat de criteria voor differentiatie relevant, objectief en transparant zijn.

De Afdeling merkt tot slot op dat de richtlijn de toepassing van de Europese bepalingen inzake de mededingingsregels en staatssteun onverlet laat.[71] Indien tariefdifferentiatie niet gerechtvaardigd kan worden ingevolge de richtlijn, brengt het ontbreken van een rechtvaardiging, naast spanning met de richtlijn, ook het risico met zich dat de regels inzake de mededinging en inzake staatssteun geschonden worden. Dit maakt een toereikende toelichting omtrent de verhouding tussen het wetsvoorstel enerzijds en de richtlijn, de mededingingsregels en de staatssteunregels anderzijds, eens te meer noodzakelijk.

---

[60] Artikel 8.25d, derde lid, van de Wet luchtvaart.
[61] Toelichting bij artikel 8.25dc.
[62] Toelichting bij artikel 8.25dc.
[63] Staatsblad 2011, 67.
[64] Artikel 3 van richtlijn 2009/12/EG.
[65] Toelichting bij artikel 8.25dc.
[66] Verslag Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de richtlijn inzake luchthavengelden, paragraaf 3.3, COM(2014) 278.
[67] Zie ook Commissie, C(2009) 184C(2009) 184. De rechtbank Rotterdam heeft eveneens geoordeeld dat er in geval van transferpassagiers enerzijds en passagiers die Nederland als herkomst of bestemming hebben anderzijds, geen sprake is van gelijkwaardige diensten ten aanzien van het gebruik van de luchthaven door de passagiers (zoals de passagiersterminals en de voorrijwegen), zodat er bij de differentiatie van tarieven geen sprake is van discriminatie. Rechtbank Rotterdam 25 november 2010, *easyJet/NMa,* LJN, BO5063.
[68] De toelichting vermeldt dat het mogelijk dient te zijn tarieven te differentiëren *naar bijvoorbeeld* transfer-/ lokaal opstappende passagiers, zie toelichting bij artikel 8.25dc.
[69] Toelichting bij artikel I, onderdeel A.
[70] Zie hiervoor onder meer het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap van 10 juli 1984, 72/83, Campus Oil, ECLI:EU:C:1984:256, punten 35-36 en het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap van 28 april 1998, C-158/98, Kohll, ECLI:EU:C:1998:171, punt 41.
[71] Overweging 18 van richtlijn 2009/12/EG.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader te motiveren of en in hoeverre onder het begrip 'publiek en algemeen belang' in de context van de richtlijn inzake luchthavengelden ook 'het belang van de mainport' kan worden begrepen en hoe zich dat verhoudt tot de – gelet op het EU-recht beperkte – mogelijkheid en rechtvaardiging van tariefdifferentiatie.

b. Vrij verkeer van diensten

Het wetsvoorstel bevat voorts verplichtingen die weliswaar niet onder de reikwijdte vallen van de richtlijn inzake luchthavengelden maar die wel moeten voldoen aan het primaire Unierecht (het betreft hier met name bepalingen inzake vrij verkeer). Het betreft de verplichting om de netwerkkwaliteit bij de exploitatie van de luchthaven te ontwikkelen. Daarnaast dient Schiphol bij de vaststelling van de voorwaarden voor luchthavendiensten gemotiveerd aan te geven welke mogelijke effecten de voorwaarden hebben op de netwerkkwaliteit. Het gaat om betalingsvoorwaarden (wijze van facturering, betaaltermijnen en wijze van betaling) en operationele voorwaarden (gebruik van infrastructuur, incheck points en het gebruik van pieren).[72]

De voorgestelde bepalingen kunnen een beperking van het vrij verkeer van diensten (artikelen 56 e.v. Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)) tot gevolg hebben.[73] Indien voorwaarden worden vastgesteld die enkel bijdragen aan de netwerkkwaliteit, zal een luchtvaartmaatschappij die niet beschikt over een netwerk, niet profiteren van de aan die voorwaarden verbonden gunstige condities, hetgeen een belemmering kan opleveren voor het vrij verrichten van diensten. Hetzelfde geldt voor de exploitatie van de luchthaven waarbij de netwerkkwaliteit wordt ontwikkeld en waarvan alleen luchtvaartmaatschappijen profiteren die bijdragen aan de netwerkkwaliteit. In de luchtvaartnota staat in dit verband dat de luchthaven Schiphol luchtvaartmaatschappijen die (het meest) bijdragen aan de netwerkkwaliteit optimaal moet bedienen.[74]

Artikel 56 VWEU bepaalt dat beperkingen van het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn, behoudens indien een exceptie ingeroepen kan worden. Dit betreft de verdragsexcepties genoemd in de artikelen 52 juncto 62 VWEU, te weten de openbare orde en de openbare veiligheid. Daarnaast heeft het Hof in zijn jurisprudentie andere 'dwingende redenen van algemeen belang' erkend als rechtvaardiging voor een belemmering van het vrije verkeer.[75] De maatregel dient noodzakelijk en proportioneel te zijn.

De hiervoor genoemde algemene belangen die als rechtvaardiging voor een belemmering van het vrij verkeer kunnen worden ingeroepen mogen evenwel niet zuiver economische doelstellingen nastreven.[76] Niet wordt toegelicht in hoeverre het belang van de netwerkkwaliteit, dat bijdraagt aan de bereikbaarheid van Nederland en daarmee aan de regionale en nationale economie,[77] een rechtvaardiging kan vormen voor een beperking van het vrij verkeer van diensten.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

5. Bevoegdheden Autoriteit Consument en Markt

Het wetsvoorstel bepaalt dat de exploitant van de luchthaven bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden gemotiveerd aangeeft welke mogelijke effecten de tarieven en voorwaarden hebben op de netwerkkwaliteit.[78] Op grond van de wet toetst de ACM op aanvraag van een gebruiker of een representatieve organisatie of de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met 'bij of krachtens deze wet gestelde regels'.[79] Daarnaast kunnen bepaalde belanghebbenden de ACM op grond van het wetsvoorstel vragen om te toetsen of Schiphol juist en tijdig uitvoering heeft gegeven aan de procedure inzake een investeringsproject of onderdeel daarvan (de zogeheten procestoets).[80] De toelichting vermeldt dat de ACM in dit verband kan toetsen of de exploitant van de luchthaven een analyse inzake de netwerkkwaliteit heeft uitgevoerd. Voorts vermeldt de toelichting dat deze procestoets de toetsing van

---

[72] Toelichting bij artikel 8.25d, zesde lid.
[73] Zie ook verslag Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de richtlijn inzake luchthavengelden, paragraaf 3.3, COM(2014) 278, paragraaf 3.3.
[74] Kamerstukken II 2008/09, 31 936, nr. 1, bijlage, Luchtvaartnota, paragraaf 7.6.1.
[75] HvJ EG 25 juli 1991, C-76/90, Säger tegen Dennemeyer & Co, Jur. 1991 I-04221.
[76] Zie hiervoor onder meer het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap van 10 juli 1984, 72/83, Campus Oil, ECLI:EU:C:1984:256, punten 35-36 en het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap van 28 april 1998, C-158/98, Kohll, CLI:EU:C:1998:171, punt 41.
[77] Toelichting bij artikel I, onderdeel A.
[78] Artikel 8.25da van het wetsvoorstel.
[79] Artikel 8.25f van de wet, dat op dit punt materieel overeenkomt met artikel 8.25f van het wetsvoorstel.
[80] Artikel 8.25fa van het wetsvoorstel.



de vastgestelde tarieven en voorwaarden door de ACM aan de uitgangspunten van redelijkheid en non-discriminatie onverlet laat.[81]

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt op welke manier de ACM de invloed van de netwerkkwaliteit inhoudelijk mag dan wel moet betrekken bij de toetsing van tarieven en voorwaarden aan de redelijkheid en het beginsel van non-discriminatie. De Afdeling acht het wenselijk dat hier aandacht aan wordt geschonken nu het, op grond van het wetsvoorstel, mogelijk is om tarieven te differentiëren in het belang van de netwerkkwaliteit[82] en Schiphol daarnaast de verplichting krijgt om de netwerkkwaliteit te bevorderen bij de exploitatie van de luchthaven.[83] Een inhoudelijke toets door de ACM van de invloed van de netwerkkwaliteit op de tarieven en voorwaarden in het licht van de uitgangspunten van redelijkheid en non-discriminatie, lijkt daardoor – ook gelet op de ruime, in de wet opgenomen toetsingsgrond 'strijd met bij of krachtens deze wet gestelde regels' – onvermijdelijk. Deze inhoudelijke toets gaat verder dan de door het wetsvoorstel geïntroduceerde procestoets.

Voorts is het de vraag hoe een zodanige inhoudelijke toets van de ACM zich verhoudt tot de bevoegdheden van de Minister van IenM. Deze dient blijkens het wetsvoorstel te beoordelen of en in hoeverre het door de exploitant gevoerde beleid voldoende rekening houdt met de netwerkkwaliteit.[84] Daarbij is uitdrukkelijk bepaald dat deze bevoegdheid de bevoegdheden van de ACM onverlet laat. Blijkens de toelichting wordt met deze bepaling beoogd overlappende bevoegdheden uit te sluiten.[85] De vraag is echter of dat doel zal worden bereikt. Aannemelijk is immers dat voor zover de ACM bij de uitoefening van haar toezichtsbevoegdheden ten aanzien van tarieven en voorwaarden ook de factor netwerkkwaliteit moet betrekken (zie hiervoor), in de praktijk sprake zal zijn van concurrerende bevoegdheden. De bepaling dat de ministeriële bevoegdheid de bevoegdheden van de ACM 'onverlet' laat, lijkt juist te bevestigen dat een zodanige concurrentie zich zou kunnen voordoen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het vorenstaande aandacht te schenken en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[81] Toelichting bij artikel I, onderdeel A.
[82] De toelichting bij artikel 8.25dc noemt het belang van de mainport Schiphol met een kwalitatief hoogwaardig netwerk van verbindingen door de lucht.
[83] Artikel 8.29a, van het wetsvoorstel.
[84] Artikel 8.29a van het wetsvoorstel.
[85] Zie ook toelichting bij artikel I, onderdeel L.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.14.0206/IV

– In artikel 8.25de, tweede lid, van het wetsvoorstel ‘vijfjarig investeringsprogramma’ vervangen door: vijfjarige investeringsprogramma.
– In artikel 8.25df, zesde en zevende lid, van het wetsvoorstel ‘voorgaande leden’ vervangen door het noemen van de specifieke leden.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de evaluatie van de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het in verband met de evaluatie van de Wet Luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol wenselijk is de Wet luchtvaart op onderdelen aan te passen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8.1b, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsomschrijving van 'inspecteur-generaal' komt te luiden:

inspecteur-generaal: de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport, bedoeld in het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport;

2. De volgende begrippen worden op alfabetische volgorde ingevoegd:

investeringsproject: het samenhangende geheel van diensten, leveringen dan wel werken, die als zodanig zijn opgenomen in het in artikel 8.25de bedoelde investeringsprogramma, waarvan de uitgaven voor luchtvaartactiviteiten een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag overschrijden;
netwerkkwaliteit: de directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd en frequent bediend lijnennet;

B

In artikel 8.3 wordt 'de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer' vervangen door: de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig luchtverkeersknooppunt met een hoge netwerkkwaliteit.

C

Artikel 8.25d komt te luiden als volgt:

Artikel 8.25d

1. De exploitant van de luchthaven stelt eenmaal per drie jaar de tarieven en voorwaarden voor de eerstkomende periode van drie jaar vast voor de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers.

2. De in het eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden kunnen binnen de periode van drie jaar per jaar verschillen.

3. De in het eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden treden op 1 april in werking.

4. De exploitant van de luchthaven stelt jaarlijks aangepaste tarieven vast op basis van de in het eerste lid, dan wel in artikel 8.25db, bedoelde tarieven die voor het desbetreffende jaar zijn vastgesteld. De aanpassing betreft een of meer van de door de exploitant van de luchthaven aan de gebruikers in artikel 8.25dg, bedoelde verschuldigde afzonderlijke verrekeningen.

5. De exploitant van de luchthaven kan jaarlijks aangepaste tarieven vaststellen op basis van de

in het eerste lid dan wel in artikel 8.25db, bedoelde tarieven die voor het desbetreffende jaar zijn vastgesteld. De aanpassing betreft een of meer van de door de gebruikers aan de exploitant van de luchthaven in artikel 8.25dg, bedoelde verschuldigde afzonderlijke verrekeningen.

6. De exploitant van de luchthaven kan jaarlijks aangepaste voorwaarden met betrekking tot de operationele aspecten van het gebruik van de luchthaven vaststellen op basis van de in het eerste lid, dan wel in artikel 8.25db bedoelde voorwaarden die voor het desbetreffende jaar zijn vastgesteld.

7. De in het vierde en vijfde lid, bedoelde aangepaste tarieven en de in het zesde lid, bedoelde aangepaste voorwaarden, treden per 1 april in werking.

D

Onder vernummering van artikel 8.25da tot artikel 8.25dj, worden tien artikelen ingevoegd welke luiden als volgt:

Artikel 8.25da

1. De exploitant van de luchthaven doet voorafgaande aan de periode waarop de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden betrekking hebben, mededeling ter zake van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden aan gebruikers en representatieve organisaties.

2. De exploitant van de luchthaven betrekt bij de vaststelling van de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, de zienswijzen van gebruikers en representatieve organisaties en geeft in de mededeling ter zake van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden gemotiveerd aan:
   a. of, in hoeverre en op welke wijze deze zienswijzen hebben geleid tot eventuele aanpassing van de voorgestelde tarieven en voorwaarden;
   b. welke mogelijke effecten de tarieven en voorwaarden hebben op de netwerkkwaliteit.

3. De exploitant van de luchthaven draagt er op verzoek van een gebruiker of representatieve organisatie zorg voor dat de mededeling van de vaststelling van de tarieven geen tot die gebruiker of representatieve organisatie herleidbare informatie bevat, indien de informatie in de zienswijze door een gebruiker of representatieve organisatie als bedrijfsvertrouwelijk wordt gekwalificeerd.

4. De exploitant van de luchthaven doet voorafgaande aan de periode waarop de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aangepaste tarieven betrekking hebben, mededeling van de vaststelling van de in artikel 8.25dg, bedoelde afzonderlijke verrekeningen, het saldo van de afzonderlijke verrekeningen en de daaruit volgende aangepaste tarieven aan gebruikers en representatieve organisaties.
   Het tweede lid, onderdeel a, en het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

5. De exploitant van de luchthaven doet voorafgaande aan de periode waarop de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aangepaste voorwaarden betrekking hebben, mededeling van de vaststelling aan gebruikers en representatieve organisaties.
   Het tweede lid, onderdeel a, en het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.25db

1. De exploitant van de luchthaven kan, in afwijking van artikel 8.25d, eerste en derde lid, nieuwe tarieven en voorwaarden vaststellen in verband met de inwerkingtreding van veranderingen van de beveiligingsmaatregelen.
   Deze tarieven en voorwaarden kunnen zowel op 1 april als op 1 november van enig jaar in werking treden.

2. De exploitant van de luchthaven kan, in afwijking van artikel 8.25d, eerste en derde lid, nieuwe tarieven en voorwaarden vaststellen, indien sprake is van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden.
   Deze tarieven en voorwaarden kunnen zowel op 1 april als op 1 november van enig jaar in werking treden.

3. De exploitant van de luchthaven kan, in afwijking van artikel 8.25d, eerste en derde lid, nieuwe tarieven en voorwaarden vaststellen naar aanleiding van een in artikel 8.25f, vierde lid, bedoeld

besluit van de Autoriteit Consument en Markt, naar aanleiding van het op grond van artikel 11.24 genomen besluit van de Autoriteit Consument en Markt of naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak, indien een dergelijk besluit of rechterlijke uitspraak gevolgen heeft voor de structuur van en de onderlinge verhouding tussen de tarieven voor de onderscheiden soorten verkeer en vervoer.
Deze tarieven en voorwaarden kunnen zowel op 1 april als op 1 november van enig jaar in werking treden.

4. De exploitant van de luchthaven doet voorafgaande aan de periode waarop de in de voorgaande leden bedoelde tarieven en voorwaarden betrekking hebben, mededeling aan gebruikers en representatieve organisaties ter zake van de vaststelling van deze tarieven en voorwaarden.
Artikel 8.25da, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.25dc

1. De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven en voorwaarden zijn redelijk en non-discriminatoir.

2. De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven kunnen worden gedifferentieerd uit een oogpunt van algemeen belang, met inbegrip van de bescherming van het milieu. De criteria voor deze tariefsdifferentiatie dienen de differentiatie te kunnen rechtvaardigen en zijn objectief en transparant.

3. De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven zijn voor het geheel van de activiteiten kostengeoriënteerd.

4. Onverminderd het derde lid zijn de tarieven voor het geheel van de beveiligingsactiviteiten ten behoeve van de burgerluchtvaart kostengeoriënteerd.

Artikel 8.25dd

1. De exploitant van de luchthaven neemt bij de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde vaststelling van de tarieven, een bijdrage in aanmerking uit de andere activiteiten dan de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde activiteiten en de andere activiteiten dan de in het tweede lid van dit artikel bedoelde overige activiteiten. De exploitant van de luchthaven houdt bij deze bijdrage rekening met de continuïteit van de onderneming en de financierbaarheid van de investeringen van de exploitant van de luchthaven.

2. De exploitant van de luchthaven neemt bij de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde vaststelling van de tarieven, de toegerekende opbrengsten in aanmerking uit de overige activiteiten van de exploitant van de luchthaven die rechtstreeks verband houden met de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde activiteiten.

3. De exploitant van de luchthaven neemt bij de vaststelling van de in artikel 8.25d, eerste lid, en artikel 8.25db, eerste lid, bedoelde tarieven de kosten in aanmerking van structurele maatregelen voor de uitvoering van een in artikel 37ac, tweede lid, van de Luchtvaartwet, bedoelde bijzondere aanwijzing van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, voor zover die maatregelen betrekking hebben op de beveiliging van de burgerluchtvaart.

Artikel 8.25de

1. De exploitant van de luchthaven stelt eenmaal per drie jaar een vijfjarig investeringsprogramma vast, betreffende de activiteiten van de exploitant ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers, voorafgaande aan de periode waarop het vijfjarige investeringsprogramma betrekking heeft.
De in het vierde en vijfde jaar van het investeringsprogramma geplande investeringen zijn indicatief van aard.

2. De exploitant van de luchthaven doet voor aanvang van het boekjaar waarin de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde tarieven en voorwaarden in werking treden, mededeling ter zake van de vaststelling van het in het eerste lid bedoelde vijfjarig investeringsprogramma.

3. De exploitant van de luchthaven betrekt bij de vaststelling van het vijfjarige investeringsprogramma de zienswijzen van gebruikers en representatieve organisaties en geeft in de in het tweede lid, bedoelde mededeling, gemotiveerd aan:

a. of, in hoeverre en op welke wijze deze zienswijzen hebben geleid tot een aanpassing van het voorgestelde investeringsprogramma;
b. de mate van draagvlak voor het investeringsprogramma bij gebruikers en representatieve organisaties.

4. De exploitant van de luchthaven draagt er op verzoek van een gebruiker of een representatieve organisatie zorg voor dat de mededeling van de vaststelling van het vijfjarige investeringsprogramma geen tot die gebruiker of representatieve organisatie herleidbare informatie bevat, indien de informatie in de zienswijze door een gebruiker of representatieve organisatie als bedrijfsvertrouwelijk wordt gekwalificeerd.

Artikel 8.25df

1. De exploitant van de luchthaven raadpleegt voor elk investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, die gebruikers en representatieve organisaties, die hebben aangegeven deel te willen nemen in een specifiek voor dit investeringsproject opgerichte projectgroep.

2. De exploitant van de luchthaven stelt voor elk investeringsproject, voorafgaande aan de start van de aanbesteding van dat investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, in ieder geval een raming en de daarbij behorende functionele specificaties vast en deelt deze mede aan de gebruikers en de representatieve organisaties die deelnemen in de in het eerste lid, bedoelde projectgroep.

3. De exploitant van de luchthaven betrekt bij de vaststelling van de raming en de daarbij behorende functionele specificaties van elk investeringsproject, of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, de zienswijzen van de gebruikers en van de representatieve organisaties die deelnemen in de in het eerste lid, bedoelde projectgroep.

4. De exploitant van de luchthaven doet, voor aanvang van de realisatiefase van elk investeringsproject, of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, aan de leden van de in het eerste lid bedoelde projectgroep, in ieder geval mededeling van de vaststelling van de omvang van de investeringsbegroting en de functionele specificaties van dat investeringsproject.

5. De exploitant van de luchthaven doet, na afloop van de realisatie van elk investeringsproject, of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, aan de leden van de in het eerste lid, bedoelde projectgroep, mededeling ter zake van in ieder geval de daadwerkelijke uitgaven en de gerealiseerde functionele specificaties van dat investeringsproject, of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, en de verschillen met de investeringsbegroting, respectievelijk de in het kader van de aanbesteding vastgestelde functionele specificaties.

6. Bij wijziging van de in het vierde lid, bedoelde functionele specificaties, in de periode vanaf de aanvang van de realisatiefase tot het moment van afronding van de realisatiefase, zijn voorgaande leden van overeenkomstige toepassing.

7. In het geval dat het investeringsproject geheel bestaat uit diensten, leveringen of werken, die niet behoeven te worden aanbesteed, zijn de voorgaande leden van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.25dg

1. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, de verschillen tussen de geraamde en de werkelijke opbrengsten en kosten, in verband met de prognoses en de realisatie van het volume van het verkeer en vervoer, zoals volgt uit de financiële verantwoordingen.

2. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven voor beveiliging, en met inachtneming van dit lid, de meeropbrengst uit de in artikel 8.25dc, vierde lid, bedoelde tarieven voor de beveiliging, die zijn verkregen nadat een in artikel 8.25dd, derde lid, bedoelde structurele maatregel is ingetrokken, en de tarieven voor de beveiliging van de burgerluchtvaart nog niet dienovereenkomstig zijn aangepast, zoals volgt uit de financiële verantwoordingen.

3. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een aanpassing van de tarieven, als bedoeld in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, en met inachtneming van deze leden, de omzet als gevolg van het verschil tussen het door de exploitant van de luchthaven in rekening gebrachte

tarief en het tarief, als bedoeld in artikel 8.25f, vierde lid, dat door de exploitant van de luchthaven is vastgesteld naar aanleiding van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt.
De in dit lid bedoelde omzet volgt uit de financiële verantwoordingen.

4. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, de omzet als gevolg van het verschil tussen het door de exploitant van de luchthaven in rekening gebrachte tarief en het tarief, dat door de exploitant van de luchthaven is vastgesteld naar aanleiding van een op grond van artikel 11.24 genomen besluit van de Autoriteit Consument en Markt of een rechterlijke uitspraak.
De in dit lid bedoelde omzet volgt uit de financiële verantwoordingen.

5. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, de toe- of afname van de omzet als gevolg van een in het derde lid dan wel vierde lid bedoeld besluit van de Autoriteit Consument en Markt, of een besluit van de rechter dat gevolgen heeft voor de structuur van een deel van de tarieven.
De in dit lid bedoelde toe- of afname van de omzet volgt uit de financiële verantwoordingen.

6. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, het verschil in afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten zoals opgenomen in de investeringsbegroting van de investering, zoals deze is opgenomen in het in artikel 8.25de bedoelde investeringsprogramma en de werkelijke afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten van deze investeringen, zoals deze volgen uit de financiële verantwoordingen.
De voorgaande volzin is van overeenkomstige toepassing in gevallen van eerdere of latere ingebruikneming of buitengebruikstelling van activa dan gepland gedurende de periode waarvoor de in artikel 8.25d of artikel 8.25db, bedoelde tarieven van kracht zijn.
De in dit lid bedoelde verschillen in afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten volgen uit de financiële verantwoordingen.

7. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, de verschillen tussen de geraamde en de werkelijke kosten in verband met activiteiten op verzoek van een gebruiker dan wel opgelegd door de overheid.
De in dit lid bedoelde verschillen volgen uit de financiële verantwoordingen.

8. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, de toe- of afname van de kosten, die het gevolg is van het aanvangen, respectievelijk ophouden te bestaan van de in artikel 8.25db, tweede lid, bedoelde uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden.
De in dit lid bedoelde toe- of afname van de kosten volgt uit de financiële verantwoordingen.

9. Indien de in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke investeringsuitgaven lager zijn dan de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel zesde lid, bedoelde investeringsbegroting en het verschil tussen die uitgaven en de begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage, verrekent de exploitant van de luchthaven dit verschil, in afwijking van het zesde lid, met het oog op een in artikel 8.25d, vierde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van dit lid, gedurende de resterende jaren van de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde periode van drie jaar, waarin het investeringsproject of een onderdeel daarvan in gebruik wordt genomen en de direct daarop volgende periode van drie jaar.
De verrekening van het verschil in de in de vorige volzin bedoelde periode is gelijk aan de helft van het verschil in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten dat het gevolg is van het verschil tussen de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel zesde lid, bedoelde investeringsbegroting, van het investeringsproject, en de lagere in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke uitgaven van het investeringsproject. Het in dit lid bedoelde verschil volgt uit de financiële verantwoordingen.

10. Indien de in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke investeringsuitgaven hoger zijn dan de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel het zesde lid, bedoelde investeringsbegroting en het verschil tussen die uitgaven en de begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage blijft, in afwijking van het zesde lid, het verschil in afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten dat voortvloeit uit het verschil tussen

daadwerkelijke investeringsuitgaven en de investeringsbegroting buiten de kosten en de tarieven gedurende de resterende jaren van de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde periode van drie jaar, waarin het investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan in gebruik wordt genomen, en de direct daarop volgende periode van drie jaar.
Het in de eerste volzin bepaalde is niet van toepassing, indien en voor zover het verschil tussen de investeringsbegroting en de hogere daadwerkelijke investeringsuitgaven het gevolg is van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden.

11. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijke kosten in verband met verzekeringspremies tegen schade als gevolg van terrorisme, zoals volgt uit de financiële verantwoordingen.

12. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, de verschillen tussen de geraamde en de werkelijke kosten in verband met een uitstel van de uitvoering van activiteiten ten opzichte van de prognose, zoals volgt uit de financiële verantwoordingen.

Artikel 8.25dh

De exploitant van de luchthaven hanteert de op grond van artikel 8.25d, eerste lid, en artikel 8.25db, eerste tot en met derde lid, vastgestelde tarieven en voorwaarden, de op grond van artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, vastgestelde aangepaste tarieven, en de op grond van artikel 8.25d, zesde lid, vastgestelde aangepaste voorwaarden, gedurende de periode waarop die tarieven en voorwaarden, respectievelijk die aangepaste tarieven en voorwaarden betrekking hebben.

Artikel 8.25di

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent:
   a. de activiteiten ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers waarvoor de in artikel 8.25d, eerste lid en artikel 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassingen van tarieven en de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aanpassingen van voorwaarden worden vastgesteld;
   b. het tijdstip van vaststelling van de in artikel 8.25d, eerste lid en artikel 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassingen van tarieven en de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aanpassingen van voorwaarden;
   c. de vermelding van de wijzigingen van de in artikel 8.25d, eerste lid en artikel 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde voorwaarden, gedurende de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde periode, en het tijdstip van die wijzigingen;
   d. de vermelding van de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aangepaste voorwaarden;
   e. de wijze en het tijdstip waarop de in artikel 8.25da, eerste, vierde en vijfde lid en artikel 8.25db, vierde lid, bedoelde mededelingen plaatsvinden;
   f. de in artikel 8.25db, tweede lid en in artikel 8.25dg, tiende lid, bedoelde uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden;
   g. de in artikel 8.25dc, derde en vierde lid, bedoelde kostenoriëntatie;
   h. de procedure volgens welke en de methodiek aan de hand waarvan de exploitant van de luchthaven uitvoering geeft aan artikel 8.25dd, eerste lid en de informatieverstrekking ter zake;
   i. de in artikel 8.25dd, tweede lid, bedoelde overige activiteiten, welke rechtstreeks verband houden met de activiteiten ten behoeve van het gebruik van de luchthaven;
   j. het tijdstip en de wijze waarop de exploitant van de luchthaven, indien nodig in afwijking van de in onderdeel b bedoelde regels, uitvoering geeft aan artikel 8.25dd, derde lid;
   k. het tijdstip en de wijze waarop de in artikel 8.25de, tweede lid, bedoelde mededeling van de vaststelling van het vijfjarige investeringsprogramma plaatsvindt;
   l. de tijdstippen en de wijze waarop de exploitant van de luchthaven jaarlijks gebruikers en representatieve organisaties informeert over de voortgang van het investeringsprogramma;
   m. het minimale bedrag van het investeringsproject;
   n. het tijdstip en de wijze waarop de in artikel 8.25df, eerste lid, bedoelde projectgroep, wordt vormgegeven;
   o. de in artikel 8.25df, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, bedoelde raadplegingen en de mededelingen inzake een investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan;
   p. de tijdstippen en de wijze waarop de in artikel 8.25dg, eerste tot en met negende en elfde en twaalfde lid, bedoelde verrekeningen, alsmede de informatieverstrekking door de

exploitant van de luchthaven over de verrekeningen en de overige aan de verrekeningen te stellen voorwaarden, plaats hebben;
q. het in artikel 8.25dg, negende en tiende lid, bedoelde percentage van het verschil tussen de daadwerkelijke investeringsuitgaven van een investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, en de investeringsbegroting.

2. De voordracht voor een krachtens het eerste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

E

Artikel 8.25dj (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt 'gebruikers' telkens vervangen door: gebruikers en representatieve organisaties, wordt 'overeenkomstig de artikelen 8.25d tot en met 8.25i' vervangen door: overeenkomstig de artikelen 8.25d tot en met 8.25h, en wordt 'de artikelen 8.25d, eerste, tweede, zesde en tiende lid, 8.25e, 8.25f, 8.25h, 8.25i en 8.25j' vervangen door: de artikelen 8.25d, eerste, vierde, vijfde en zesde lid, 8.25da, 8.25db, 8.25dc, eerste lid, 8.25dd, 8.25de, eerste lid,8.25df, eerste lid, 8.25dg, 8.25e, 8.25f, 8.25fa, 8.25h en 8.25j en de krachtens artikel 8.25di gestelde regels.

2. In het vijfde lid wordt 'gebruikers' vervangen door: gebruikers en representatieve organisaties en wordt 'artikelen 8.25d, eerste, tweede, zesde en tiende lid, 8.25e, 8.25f, 8.25h, 8.25i en 8.25j' vervangen door: de artikelen 8.25d, eerste vijfde en zesde lid, 8.25da, eerste lid, 8.25df, 8.25e, 8.25f, 8.25fa, 8.25h en 8.25j en de krachtens artikel 8.25dh gestelde regels.

F

Artikel 8.25e komt te luiden als volgt:

Artikel 8.25e

1. De exploitant van de luchthaven doet met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, eerste lid en 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel voor deze tarieven en voorwaarden met een omschrijving van de daarvoor te leveren diensten, alsmede van een toelichting, onder meer inhoudende een economische onderbouwing, een kostenbenchmark, een tarievenbenchmark, een benchmark kwaliteitsindicatoren en een onderbouwde beschrijving van de mogelijke effecten van het voorstel van de tarieven en voorwaarden op de netwerkkwaliteit.

2. De exploitant van de luchthaven doet met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel van de in artikel 8.25dg bedoelde afzonderlijke verrekeningen, het saldo van die verrekeningen en de daaruit volgende aangepaste tarieven.

3. De exploitant van de luchthaven doet, met het oog op de vaststelling van de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aanpassingen van de voorwaarden, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel tot aanpassing.

4. Gebruikers verstrekken aan de exploitant van de luchthaven de in het twaalfde lid, onderdeel f, bedoelde informatie, voorafgaand aan de mededeling van het voorstel voor de in artikel 8.25d, eerste lid, dan wel in artikel 8.25db bedoelde tarieven en voorwaarden.

5. De exploitant van de luchthaven raadpleegt gebruikers en representatieve organisaties over de in het eerste tot en met derde lid bedoelde voorstellen, alvorens de tarieven en voorwaarden, respectievelijk de aangepaste tarieven en voorwaarden vast te stellen.

6. De exploitant van de luchthaven doet met het oog op de vaststelling van het in artikel 8.25de, eerste lid, bedoelde investeringsprogramma, aan gebruikers en representatieve organisaties voorafgaand mededeling van een voorstel van het vijfjarige investeringsprogramma.

7. De exploitant van de luchthaven doet, met het oog op de vaststelling van de raming van een investeringsproject, en de ten behoeve van dat investeringsproject opgestelde functionele specificaties, aan de in artikel 8.25df, eerste lid, bedoelde projectgroep, per investeringsproject

of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, voorafgaand mededeling van een voorstel dat in ieder geval een raming, de onderbouwing daarvan en de bij het betreffende investeringsproject of afzonderlijke onderdelen daarvan behorende functionele specificaties bevat.

8. De exploitant van de luchthaven raadpleegt gebruikers en representatieve organisaties over het in het zesde lid bedoelde investeringsprogramma, alvorens dat vast te stellen.

9. De exploitant van de luchthaven raadpleegt de in artikel 8.25df, eerste lid, bedoelde projectgroep over de raming en de daarbij behorende functionele specificaties per investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, alvorens deze vast te stellen.

10. Gebruikers en representatieve organisaties kunnen binnen vier weken na de dag waarop de in het eerste, tweede, derde of zesde lid bedoelde mededeling is gedaan, hun zienswijze over het in het eerste, tweede, derde of zesde lid bedoelde voorstel, aan de exploitant van de luchthaven doen toekomen.

11. Gebruikers en representatieve organisaties, die deelnemen in de in artikel 8.25df, eerste lid, bedoelde projectgroep, kunnen binnen de door de projectgroep afgesproken termijn, welke maximaal vier weken bedraagt, na de dag waarop de in het zevende lid bedoelde mededeling is gedaan, hun zienswijze over dat voorstel aan de exploitant van de luchthaven doen toekomen.

12. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent:
    a. de wijze en het tijdstip waarop de in het eerste tot en met derde lid en het zesde en zevende lid bedoelde mededelingen plaatsvinden;
    b. de wijze waarop de in het vijfde en het achtste lid bedoelde raadplegingen plaatsvinden;
    c. de informatie, welke door de exploitant van de luchthaven moet worden opgenomen in het voorstel voor de in het eerste lid bedoelde tarieven en voorwaarden, de in het tweede en derde lid bedoelde aangepaste tarieven en voorwaarden en de daarbij behorende toelichtingen, waaronder ook de in het eerste lid bedoelde benchmarks;
    d. de informatie, welke door de exploitant van de luchthaven moet worden gegeven over het in het zesde lid bedoelde voorstel van het investeringsprogramma;
    e. de informatie, welke door de exploitant van de luchthaven moet worden gegeven over het in het zevende lid bedoelde voorstel van een investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan;
    f. de door de gebruikers aan de exploitant van de luchthaven te verstrekken informatie als bedoeld in het vierde lid, en
    g. het proces aan de hand waarvan invulling wordt gegeven aan de in het eerste lid bedoelde tarievenbenchmark en de benchmark kwaliteitsindicatoren.

13. Gebruikers en representatieve organisaties dienen de op basis van dit artikel door de exploitant van de luchthaven verstrekte informatie en het in het zesde lid bedoelde investeringsprogramma, als bedrijfsvertrouwelijk te beschouwen en te behandelen.

14. De op basis van dit artikel door de exploitant van de luchthaven aan de leden van de in artikel 8.25df, eerste lid bedoelde projectgroep, verstrekte informatie over een in het zevende lid bedoeld investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, dient door de leden van de projectgroep als bedrijfsvertrouwelijk te worden beschouwd en behandeld.

15. De op basis van dit artikel door de gebruikers aan de exploitant van de luchthaven verstrekte informatie, als bedoeld in het vierde lid, dient door de exploitant van de luchthaven evenzeer als bedrijfsvertrouwelijk te worden beschouwd en behandeld en mag door de exploitant van de luchthaven bovendien niet in een tot een gebruiker herleidbare vorm in het voorstel worden verwerkt.

G

Artikel 8.25f komt te luiden als volgt:

Artikel 8.25f

1. Binnen vier weken na de dag waarop de in artikel 8.25da, eerste,vierde en vijfde lid, dan wel in artikel 8.25db, vierde lid, bedoelde mededelingen, hebben plaats gehad kan een gebruiker of representatieve organisatie een aanvraag bij de Autoriteit Consument en Markt indienen tot vaststelling of de in artikel 8.25d, eerste lid en 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, of de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aangepaste

tarieven, of de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aangepaste voorwaarden, in strijd zijn met bij of krachtens deze wet gestelde regels. Als gevolg van die aanvraag treden bedoelde tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven en voorwaarden niet op de voorgenomen ingangsdatum in werking. De aanvraag heeft geen betrekking op de wijze waarop en de mate waarin de exploitant van de luchthaven de artikelen 8.25dd, eerste lid en 8.25de, vierde lid, heeft nageleefd. De Autoriteit Consument en Markt deelt de exploitant van de luchthaven terstond mede dat een aanvraag van een gebruiker of van een representatieve organisatie is ontvangen.

2. De Autoriteit Consument en Markt neemt binnen vier weken na ontvangst van de in het eerste lid, bedoelde aanvraag, een besluit omtrent de inwerkingtreding van de door de exploitant van de luchthaven vastgestelde tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven of voorwaarden. De Autoriteit Consument en Markt wijst daarbij de tarieven en voorwaarden dan wel de aangepaste tarieven of voorwaarden aan waarvoor, gelet op de aanvraag, de in het eerste lid, bedoelde opschorting van de inwerkingtreding, noodzakelijk blijft. In plaats van deze aangewezen tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven of voorwaarden, hanteert de exploitant de tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven of voorwaarden, die golden in de periode voorafgaand aan de periode waarvoor de aangewezen tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven of voorwaarden, waren vastgesteld. De tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven of voorwaarden, die niet zijn aangewezen, treden op de door de exploitant van de luchthaven voorgenomen ingangsdatum in werking. Het nemen van een in de eerste volzin bedoelde besluit, blijft achterwege indien binnen de daarin genoemde termijn een besluit over de aanvraag kan worden genomen.

3. De Autoriteit Consument en Markt beslist zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier maanden na ontvangst van een aanvraag. Deze termijn kan in uitzonderlijke gevallen met twee maanden worden verlengd. De Autoriteit Consument en Markt doet de aanvrager en de exploitant van de luchthaven voor het einde van de in de eerste volzin bedoelde termijn met redenen omkleed mededeling van de verlenging.

4. Indien de Autoriteit Consument en Markt heeft vastgesteld dat de in artikel 8.25d, eerste lid en 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, dan wel de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aangepaste tarieven, of de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aangepaste voorwaarden, in strijd zijn met bij of krachtens deze wet gestelde regels, deelt de Autoriteit Consument en Markt dit terstond mede aan de exploitant van de luchthaven en de aanvrager. De exploitant van de luchthaven stelt binnen vier weken na het besluit van de Autoriteit Consument en Markt nieuwe in artikel 8.25d, eerste lid en 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, of nieuwe in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aangepaste tarieven, dan wel nieuwe in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aangepaste voorwaarden, met inachtneming van het besluit en de overwegingen van de Autoriteit Consument en Markt, vast. Nadat de tarieven en voorwaarden, dan wel de aangepaste tarieven of voorwaarden, opnieuw zijn vastgesteld, trekt de Autoriteit Consument en Markt het in het tweede lid bedoelde besluit omtrent de inwerkingtreding, in. De opnieuw vastgestelde in artikel 8.25d, eerste lid en 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, dan wel de nieuwe in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aangepaste tarieven, of de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aangepaste voorwaarden, gelden vanaf de door de exploitant van de luchthaven oorspronkelijk voorgenomen ingangsdatum.

5. Indien de Autoriteit Consument en Markt heeft vastgesteld dat de in artikel 8.25d, eerste lid en 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven en voorwaarden, dan wel de in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aangepaste tarieven, of de in artikel 8.25d, zesde lid, bedoelde aangepaste voorwaarden, niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet gestelde regels, trekt de Autoriteit Consument en Markt het besluit omtrent de in het tweede lid bedoelde inwerkingtreding, in en gelden deze tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven of voorwaarden, vanaf de door de exploitant van de luchthaven oorspronkelijk voorgenomen ingangsdatum. De Autoriteit Consument en Markt stelt de exploitant van de luchthaven en de aanvrager van zijn besluit op de hoogte.

6. Het eerste lid en de artikelen 8.25da, 8.25db, vierde lid, en 8.25e zijn niet van toepassing op de in het vierde lid bedoelde vaststelling van tarieven en voorwaarden, de aangepaste tarieven en de aangepaste voorwaarden.

7. De exploitant van de luchthaven hanteert de ingevolge het vierde lid vastgestelde tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven of voorwaarden, gedurende de resterende periode waarop de in het eerste lid bedoelde aanvraag betrekking had.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de in het eerste lid bedoelde aanvraag aan de Autoriteit Consument en Markt en omtrent de in het vierde lid bedoelde vaststelling van tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven of voorwaarden, door de exploitant van de luchthaven.

H

Na artikel 8.25f wordt een nieuw artikel 8.25fa ingevoegd, welke luidt als volgt:

Artikel 8.25fa

1. Een deelnemer aan de in artikel 8.25df, eerste lid, bedoelde projectgroep, kan binnen twee weken na de dag waarop de in artikel 8.25df, tweede lid, bedoelde mededeling door de exploitant van de luchthaven heeft plaats gehad een aanvraag bij de Autoriteit Consument en Markt indienen om een beoordeling van de juiste en tijdige uitvoering van de in artikel 8.25e, zevende lid, bedoelde procedure, inzake een investeringsproject of onderdeel daarvan. De Autoriteit Consument en Markt deelt de exploitant van de luchthaven terstond mede dat een aanvraag van een deelnemer aan de projectgroep is ontvangen.

2. De Autoriteit Consument en Markt beslist zo spoedig mogelijk op de in het eerste lid, bedoelde aanvraag, doch uiterlijk binnen twee maanden na ontvangst van een aanvraag.

3. Indien de Autoriteit Consument en Markt vaststelt dat de regels ter zake van de in artikel 8.25e, zevende lid, bedoelde procedure, door de exploitant van de luchthaven niet tijdig, niet volledig of niet correct zijn nagekomen, deelt de Autoriteit Consument en Markt dit mede aan de exploitant van de luchthaven en de aanvrager.

4. De exploitant van de luchthaven informeert de in artikel 8.25df, eerste lid, bedoelde projectgroep, met inachtneming van de overwegingen van de Autoriteit Consument en Markt, op grond van het tweede lid en geeft tevens aan op welke wijze en op welk tijdstip alsnog een tijdige, volledige dan wel correcte nakoming van de regels ter zake van de in artikel 8.25e, zevende lid, bedoelde procedure zal plaats hebben.

5. De exploitant van de luchthaven doet, met inachtneming van het besluit en de overwegingen van de Autoriteit Consument en Markt, de in artikel 8.25df, eerste lid, bedoelde projectgroep mededeling van in ieder geval de aanpassingen van de investeringsraming, de onderbouwing daarvan en de bij het betreffende investeringsproject behorende functionele specificaties.

6. Het eerste lid is niet van toepassing op de in het vijfde lid bedoelde mededeling.

7. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de in het eerste lid bedoelde aanvraag aan de Autoriteit Consument en Markt.

I

Artikel 8.25g wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘voor de kosten en opbrengsten’ vervangen door: voor de jaarlijkse kosten en opbrengsten.

2. In het tweede lid wordt ‘bedoeld in artikel 8.25d, vijfde lid,’ vervangen door: bedoeld in artikel 8.25dc, vierde lid.

3. In het vijfde lid wordt ‘Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de inrichting en goedkeuring van het toerekeningssysteem’ vervangen door: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de geldigheidsduur, de inrichting en goedkeuring van het toerekeningssysteem.

4. In het vierde en zevende lid, wordt ‘gebruikers’ vervangen door: gebruikers en representatieve organisaties.

J

Artikel 8.25ga komt te luiden als volgt:

De exploitant van de luchthaven zendt, de in artikel 8.25e, eerste lid, bedoelde benchmarks over



het voorafgaande boekjaar aan zowel de Autoriteit Consument en Markt, als aan de gebruikers en de representatieve organisaties, uiterlijk op hetzelfde tijdstip als waarop de exploitant van de luchthaven de in artikel 8.25e, eerste en tweede lid, bedoelde mededelingen doet.

K

In artikel 8.25h, eerste lid, wordt 'mededeling, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid en van de mededeling, bedoeld in artikel 8.25e, eerste lid' vervangen door: in artikelen 8.25da, eerste, vierde en vijfde lid, 8.25db, vierde lid, 8.25de, tweede lid, 8.25df, tweede en vijfde lid en 8.25e, eerste tot en met derde, zesde en zevende lid, bedoelde mededelingen.

L

Artikel 8.29a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'een beschrijving van de doelmatigheid en doeltreffendheid van die voorzieningen' ingevoegd: , alsmede een beschrijving van de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit, tevens omvattende een vergelijking met de in artikel 8.25da, tweede lid en 8.25e, eerste lid, bedoelde beschrijvingen.

2. Een derde lid wordt toegevoegd en komt te luiden als volgt:

3. De door de exploitant van de luchthaven verstrekte beschrijving van de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit stelt Onze Minister van Infrastructuur en Milieu in staat te beoordelen of en in hoeverre het door de exploitant van de luchthaven gevoerde beleid voldoende rekening houdt met de netwerkkwaliteit. Deze beoordeling van het door de exploitant van de luchthaven gevoerde beleid met het oog op de ontwikkeling van netwerkkwaliteit door Onze Minister van Infrastructuur en Milieu laat de bij of krachtens deze wet opgenomen bepalingen met betrekking tot de voorstellen, raadplegingen en vaststellingen en de bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt onverlet.

M

Artikel 11.24 komt te luiden als volgt:

Ingeval van overtreding van de artikelen 8.25d tot en met 8.25dh, de krachtens artikel 8.25di, eerste lid, gestelde regels, 8.25dj, 8.25i, vierde en vijfde lid, 8.25e, eerste tot en met negende lid en de krachtens het twaalfde lid gestelde regels, 8.25ea, tweede, derde lid of vierde lid, laatste volzin, 8.25f, eerste, tweede, vierde of zevendelid en de krachtens het achtste lid gestelde regels,artikel 8.25fa, vierde en vijfde lid en de krachtens het zevende lid gestelde regels, 8.25g, 8.25ga of 8.25h, eerste of tweede lid, is hoofdstuk 7, met uitzondering van de artikelen 58a van de Mededingingswet van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL II

In artikel 1 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt met betrekking tot de Wet luchtvaart 'a. de artikelen 8.4 en 8.15' vervangen door: a. de artikelen 8.4, 8.15 en 8.25fa.

ARTIKEL III OVERGANGSRECHT

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, met dien verstande dat het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing blijft ten aanzien van:
   a. een voorstel als bedoeld in artikel 8.25e, eerste lid, zoals dit artikel luidde voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel F, van deze wet, waarvan voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel F, aan de gebruikers van de luchthaven en representatieve organisaties mededeling is gedaan;
   b. een aanvraag als bedoeld in artikel 8.25f, eerste lid, zoals dit artikel luidde voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel G, van deze wet, welke voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel G, is ingediend;
   c. de vaststelling van tarieven en voorwaarden als bedoeld in artikel 8.25f, vierde lid, zoals dit artikel luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel G, van deze wet, welke voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel G, heeft plaatsgevonden.
   d. Een procedure die op grond van artikel 11.24, zoals dit artikel luidde voor inwerkingtreding van artikel I onderdeel L van deze wet, is aangevangen.



2. De verrekeningen, als bedoeld in artikel 8.25d, tiende en elfde lid, zoals dit artikel luidde voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van deze wet, welke zijn opgenomen in de financiële verantwoordingen voorafgaand aan het moment van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van deze wet, worden vanaf het moment van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van deze wet, verrekend op de wijze zoals bepaald bij of krachtens artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, artikel 8.25dg en artikel 8.25di, onderdeel p, zoals deze artikelen komen te luiden na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van deze wet.

3. De tarieven en voorwaarden voor de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers, welke zijn vastgesteld door de exploitant van de luchthaven op grond van de artikelen 8.25d tot en met artikel 8.25j van de Wet luchtvaart, zoals deze luidden voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, behouden hun geldigheid tot het moment dat de in artikel I, onderdeel C, bedoelde tarieven en voorwaarden, voor de eerste keer van kracht worden.

4. In afwijking van het eerste lid, treedt artikel 8.25d, eerste lid, opgenomen in artikel I, onderdeel C, in werking uiterlijk vijftien maanden na inwerkingtreding van deze wet, mits op dat tijdstip het toerekeningssysteem voor de kosten en opbrengsten is vastgesteld en goedgekeurd door de Autoriteit Consument en Markt, overeenkomstig het bepaalde in artikel 8.25g. Indien binnen de termijn bedoeld in de vorige volzin niet is voldaan aan deze voorwaarde met betrekking tot het toerekeningssysteem, treedt artikel 8.25d, eerste lid, opgenomen in artikel I, onderdeel C, in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

5. In afwijking van het eerste lid is artikel 8.25df, opgenomen in artikel I, onderdeel D, slechts van toepassing op investeringsprojecten of elk afzonderlijk onderdeel daarvan, waarvan de in artikel 8.25df, derde lid, opgenomen in artikel I, onderdeel D, bedoelde vaststelling van de raming en functionele specificaties heeft plaatsgevonden tenminste drie maanden na inwerkingtreding van deze wet.

6. Op het in het tweede tot en met vijfde lid van dit artikel bepaalde is artikel 11.24 onverkort van toepassing.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (Staatsblad, 2006, 331) heeft ten doel om het risico van misbruik van een economische machtspositie van de luchthaven Schiphol te voorkomen dan wel te verkleinen. Daarnaast is in de wet rekening gehouden met het waarborgen van het publieke belang van de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport. In het kader van dit publieke belang, dat primair wordt geborgd via de exploitatievergunning, is een aantal randvoorwaarden gedefinieerd, waaronder:

- het creëren van voldoende prikkels om te investeren in de luchthavenvoorzieningen met het oog op de verkeers- en vervoersontwikkeling;
- het bieden van voldoende rendement om te komen tot een efficiënte, economische en gezonde exploitatie van de luchthaven als geheel;
- het mogelijk maken dat de luchthaven concurrerende tarieven en voorwaarden kan bieden.

Met genoemde wet zijn de normen van non-discriminatie, transparantie en kostenoriëntatie in de Wet Luchtvaart opgenomen in overeenstemming met de beginselen van het mededingingsrecht. Aan de mededingingsrechtelijke eis van objectiviteit is invulling gegeven door de regels met betrekking tot kostenoriëntatie in combinatie met de eisen van redelijkheid en non-discriminatie.

De wet van 29 juni 2006 is geëvalueerd over de periode sinds de inwerkingtreding van deze wet op 1 juli 2006 door de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, in samenwerking het ministerie van Financiën, luchtvaartmaatschappijen, Schiphol, de Board of Airline Representatives In the Netherlands (BARIN), Schiphol Airlines Operators Committee (SAOC) en de Autoriteit Consument en Markt. Naar aanleiding van deze evaluatie heeft het kabinet zijn standpunt ingenomen. Hoofdconclusie uit de evaluatie is dat het systeem van wettelijke eisen in het licht van de doelstelling goed heeft gewerkt. Zowel de doelstelling van de wet als de hiervoor genoemde normen en randvoorwaarden blijven derhalve onverkort van kracht. Dat geldt ook voor de toepassing van de Mededingingswet en van het Europese mededingingsrecht.
Met het oog op het voorkomen van misbruik van de economische machtspositie bij de luchtvaartactiviteiten en ter handhaving van het mededingingsrecht blijft met dit wetsvoorstel het sectorspecifieke toezicht in handen van de Autoriteit Consument en Markt. De rol van de Autoriteit Consument en Markt wordt met deze wetswijziging uitgebreid met de procestoets op het voorstel inzake een investeringsproject en de procestoets op de aanwezigheid van een analyse van de effecten van een tariefvoorstel op de netwerkkwaliteit. Het overige toezicht, waaronder het toezicht op de exploitatie van de luchthaven in brede zin, geschiedt door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Bij de evaluatie is ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van de regulering in het licht van nieuwe beleidsdoelen en ontwikkelingen. Daarbij gaat het om het belang, het behoud en de mogelijke versterking van de kwaliteit van het netwerk van luchtverbindingen en daarmee samenhangend de noodzaak van een concurrerend kosten- en prijs/kwaliteitsniveau. In de Luchtvaartnota (Kamerstukken II 2008/9, 31 936, nr. 1) is de continuïteit, de kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie als een publiek belang gekenschetst. Bij de evaluatie is geconstateerd dat de huidige wet voor de realisering van deze doelstellingen weinig handvatten biedt.

In het kader van de evaluatie is op een aantal punten ruimte voor verbetering geconstateerd. De brief van 4 april 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 231, nr. 1) meldt dat het kabinet in lijn met de conclusies uit de evaluatie geen grote systeemwijzigingen nodig acht. Het huidige systeem van ‘dual till’, waarbij alleen de luchtvaartactiviteiten (en rechtstreeks met de luchtvaart verband houdende activiteiten) worden gereguleerd, blijft gehandhaafd. Het kabinet vindt het wel wenselijk om de huidige systematiek op onderdelen te verbeteren. Het gaat daarbij om een samenhangend pakket dat bestaat uit de verbetering van bestaande elementen en de toevoeging van enige nieuwe elementen aan het bestaande systeem. De hoofdthema’s betreffen:

- een verbetering van de raadpleging;
- de invoering van een meerjarige vaststelling van tarieven en voorwaarden;
- beperking van tariefschommelingen met behulp van de verrekeningsegalisatie;
- invoering van efficiëntieprikkels op investeringsprojecten;
- een verplichte financiële bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten;
- de effecten op de netwerkkwaliteit;
- de handhaving van de bestaande boekhoudregels;
- het behalen van een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen (WACC).

In de brieven van 5 juni 2013 en 2 september 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 231, nr. 2 en 3) zijn deze onderwerpen nader uitgewerkt.

De gedetailleerde uitwerking heeft plaats in deze wetswijziging en een gewijzigd Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

In aanvulling op de hoofdthema's die in de inleiding zijn genoemd is ook de grotere transparantie voor gebruikers van groot belang: zij dienen een beter inzicht te krijgen in de relatie tussen enerzijds vervoers- en kostenontwikkelingen, de gewenste kwaliteit van de dienstverlening, de voorgenomen investeringen en anderzijds de tariefvoorstellen. In aansluiting op de uitkomsten van de evaluatie dient Schiphol bij de tariefvaststelling ook transparanter aan te geven hoe de zienswijzen van de gebruikers zijn meegewogen.

De belangrijkste uitgangspunten van de wet, zoals de ex ante kostenoriëntatie op het niveau van de totale tariefopbrengsten en het non-discriminatie- en het redelijkheidsbeginsel met betrekking tot de individuele tarieven en voorwaarden blijven onverkort van kracht.
De eis van kostenoriëntatie van de tarieven is gerechtvaardigd, omdat de exploitant van de luchthaven ter zake van de luchtvaartactiviteiten een machtspositie heeft. De eis blijft, zoals hiervoor reeds is aangegeven, grotendeels in stand, zowel voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten als voor de beveiligingsactiviteiten.

Het vereiste van non-discriminatie in deze wet moet onder meer gezien worden in het licht van de Europese vrij verkeersregels en van artikel 15 van het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart; Chicago, 7 December 1944 (Trb. 1954, 18). De bepaling uit dit verdrag bestempelt het maken van onderscheid naar nationaliteit van luchtvaartmaatschappijen als discriminatoir. Voorts geldt dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar de identiteit van de gebruiker. Gezien deze twee normen die invulling geven aan het non-discriminatiebegrip mag, zodra sprake is van levering van gelijkwaardige prestaties, de nationaliteit of identiteit van gebruikers niet leiden tot het hanteren van een afwijkend tarief of afwijkende voorwaarde. Het reguleringsoogmerk van deze wet is gericht op het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie. Om die reden is discriminatie ook verboden indien dit zou leiden tot misbruik van een economische machtspositie in de zin van het algemene mededingingsrecht (artikel 24 Mededingingswet respectievelijk artikel 102, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (voorheen EG-verdrag) (Trb. 2003, 150).
Blijkens de wetsgeschiedenis wordt in de Wet luchtvaart uitdrukkelijk aangesloten bij dit misbruikkader en bevestigd dat het begrip non-discriminatie conform zijn mededingingsrechtelijke betekenis moet worden toegepast. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft voorts bevestigd dat bij de toepassing van de Wet luchtvaart kan worden aangesloten bij het algemene mededingingsrecht.

De redelijkheidsnorm dient te worden begrepen in het licht van de doelstelling van deze wet gericht op het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie. Deze sectorspecifieke norm is derhalve mededingingsrechtelijk georiënteerd in een sectorspecifieke omgeving. De kwaliteit van de dienstverlening kan van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of de door de exploitant van de luchthaven vastgestelde tarieven en voorwaarden redelijk zijn in relatie tot de daarvoor geboden dienst. De redelijkheidsnorm houdt voor tarieven in dat geen wanverhouding mag bestaan tussen de tarieven en hetgeen ervoor geboden wordt. Of de tarieven voor ieder van de luchtvaartactiviteiten afzonderlijk redelijk zijn, kan onder meer worden beoordeeld aan de hand van een vergelijking van de geleverde dienst met de daarvoor betaalde prijs en met behulp van een vergelijking van de tarieven en voorwaarden voor dergelijke activiteiten op andere vergelijkbare luchthavens (benchmarking) en een vergelijking van het tarief met de onderliggende kosten. De vraag of en zo ja deze toetsen worden gebruikt en in welke mate zij meewegen bij de redelijkheidsbeoordeling hangt af van de economische relevantie bij de concrete casus.
Niet alleen tarieven dienen te voldoen aan het vereiste van redelijkheid. Dat geldt ook voor de voorwaarden. De redelijkheid van de voorwaarden kan onder meer worden getoetst door een vergelijking van deze voorwaarden met die op andere vergelijkbare luchthavens en door toetsing van de voorwaarden op de criteria relevantie en objectiviteit. De toepassing van het redelijkheidsbeginsel hangt samen met de ex ante kostenoriëntatie. Met uitsluitend de kostenoriëntatie is namelijk nog onvoldoende gewaarborgd dat de gebruikers van de luchthaven voor de onderscheiden diensten ook redelijke tarieven betalen. Om de redelijkheid van de tarieven, mede gelet op de voorwaarden en de voor de tarieven en voorwaarden te leveren diensten, te waarborgen, is – zoals ook is beschreven in de memorie van toelichting op de huidige wet – er in voorzien dat de exploitant van de luchthaven naar aanleiding van een (ter zake van de voorgestelde tarieven en voorwaarden) afwijkende zienswijze van een gebruiker gemotiveerd dient aan te geven of, in hoeverre en op welke wijze deze zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van de tarieven en voorwaarden.

3. De inhoud van de wetswijziging

De onderhavige wetswijziging bevat de volgende inhoudelijke veranderingen:

- een verbetering van de raadpleging:
  In de evaluatie kwam als knelpunt naar voren dat de exploitant van de luchthaven in het huidige raadplegingsproces onvoldoende inzicht geeft of, in hoeverre en op welke wijze hij de zienswijzen van gebruikers heeft meegewogen in de uiteindelijke tariefvaststelling. Het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol (Stb. 2006, 333, laatste wijziging Stb. 2013, 104) regelde hier niets over. Het kabinet is van mening dat aanpassing op dit punt wenselijk is, omdat hiermee inzichtelijk wordt wat het uiteindelijke draagvlak is voor het voorstel inzake de tarieven en voorwaarden en het investeringsprogramma, hetgeen ook bevorderlijk is voor een snelle afhandeling van een eventuele klachtenprocedure bij de Autoriteit Consument en Markt.
  De ‘verbetering van de raadpleging’ is opgenomen in artikel 8.25da (mededeling vaststelling tarieven en voorwaarden), in artikel 8.25de (investeringsprogramma) en in artikel 8.25e (mededelingen van voorstellen en raadplegingen).
- de invoering van een meerjarige vaststelling van tarieven en voorwaarden:
  Het kabinet heeft gekozen voor een systematiek waarbij de exploitant van de luchthaven de tarieven en voorwaarden voor een periode van drie jaar vaststelt. Met deze wetswijziging wordt het systeem van jaarlijks vast te stellen tarieven en voorwaarden vervangen door een systeem van tarieven en voorwaarden die in principe een maal per drie jaar worden vastgesteld (artikel 8.25d). Voor deze meerjarige tarieven blijft de ex ante kostenoriëntatie van kracht. Deze meerjarige tarieven worden jaarlijks aangepast door middel van een verrekening van een aantal opgetreden opbrengsten- en kostenverschillen. Bij de jaarlijkse vaststelling van de aangepaste tarieven is niet zo zeer sprake van een volledige kostenberekening als wel van het toepassen van regels om verschillen tussen de ex ante begroting van de kosten en opbrengsten in enig jaar enerzijds en de daadwerkelijke kosten en opbrengsten in datzelfde jaar anderzijds in de meerjarige tarieven te verwerken.
  Jaarlijks kunnen ook aangepaste voorwaarden worden vastgesteld. Dit betreffen voorwaarden met een meer operationeel karakter (allocatie- en gebruiksregels) die als gevolg van veranderende omstandigheden binnen een tariefperiode aangepast moeten kunnen worden. Andere voorwaarden dan de operationele kunnen tussentijds worden aangepast, mits de inhoud en het tijdstip van die aanpassing voorafgaande aan de betreffende periode van driejaarlijkse tarieven en voorwaarden zijn voorgesteld, geraadpleegd en vastgesteld.
  Op dit systeem van meerjarige tarieven en voorwaarden gelden enige uitzonderingen, zoals de in artikel 8.25db genoemde tarieven en voorwaarden.
  De ‘tariefsystematiek’ is opgenomen in artikel 8.25d (meerjarige tariefssystematiek) tot en met artikel 8.25dd (de financiële bijdrage, opbrengsten uit overige activiteiten en kosten van ‘structurele beveiligingsmaatregelen’, die in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van de tarieven), artikel 8.25dg (verrekeningen) en artikel 8.25dh (periode van de vastgestelde tarieven en voorwaarden.)
- beperking van tariefschommelingen met behulp van de verrekeningsegalisatie:
  Zoals in het voorgaande punt reeds beschreven heeft het kabinet besloten om in het reguleringssysteem een methodiek te introduceren die het mogelijk maakt om in een aantal gevallen de financiële effecten die in de betreffende driejarige tariefperiode optreden (zoals verkeersvolumeverschillen, verschillen in afschrijvings- en vermogenskosten als gevolg van verschillen tussen geraamde en daadwerkelijke investeringsuitgaven) ex post en in de meeste gevallen gespreid over meerdere jaren te verrekenen. Hiermee wordt flexibiliteit gebracht in de vastgestelde meerjarige tarieven. De verrekeningen hebben jaarlijks plaats. Ten behoeve van de gebruikers en representatieve organisaties dienen deze verrekeningen transparant plaats te hebben.
  In artikel 8.25dg zijn de grondslagen van de diverse vormen van rechten op, dan wel verplichtingen tot verrekening beschreven.
- invoering van efficiëntieprikkels op investeringsprojecten:
  Het kabinet heeft in zijn brief van 5 juni 2013 aan de Tweede Kamer aangegeven dat een systeem van efficiëntieprikkels voor bepaalde investeringsprojecten wordt ingevoerd. Het betreft investeringen die geheel of ten dele ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten worden gepleegd. De overschrijdingen tussen de daadwerkelijke investeringsuitgaven en de begroting van een investeringsproject komen voor een bepaalde periode volledig ten laste van de exploitant van de luchthaven, terwijl kostenvoordelen voor een bepaalde periode in gelijke mate worden verdeeld tussen de exploitant van de luchthaven en de gebruikers. Dit geeft de exploitant van de luchthaven een prikkel om de daadwerkelijke kosten van een investeringsproject binnen begroting te houden. Naar aanleiding van de uitvoerings- en handhavingstoets van de Autoriteit Consument en Markt hebben betrokken departementen besloten om de duur van de efficiëntieprikkel te verlengen naar maximaal twee tariefperiodes in combinatie met de introductie van een percentage van het verschil tussen de daadwerkelijke investeringsuitgaven en de begroting, dat als drempel fungeert: pas indien het percentage wordt overschreden wordt het systeem van efficiëntieprikkels toegepast. De rol van de Autoriteit Consument en Markt wordt in deze wetswijziging uitgebreid met een procestoets op het voorstel inzake investeringsprojecten.
  De nadere uitwerking van efficiëntieprikkels vindt plaats in artikel 8.25df (efficiëntieprikkels op investeringsprojecten), in artikel 8.25dg (verrekeningen) en in artikel 8.25fa (procestoets Autoriteit

Consument en Markt op de raadpleging inzake investeringsprojecten.)

- een verplichte financiële bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten: Mede gelet op het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie acht het kabinet het wenselijk om de concurrentiepositie van Schiphol te versterken. De introductie van een verplichte bijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten (bij voorbeeld bij retail en onroerend goed) aan de luchtvaartactiviteiten kan hier aan bijdragen. Tegelijkertijd wordt een grotere mate van duidelijkheid en transparantie gecreëerd over deze bijdrage dan over de vrijwillige bijdrage die in artikel 8.25d, achtste lid, van de wetswijziging van 2006 (Stb. 2006, 331) was opgenomen. Het kabinet heeft daarom besloten het reguleringssysteem zo aan te passen dat een bijdrage expliciet en verplicht wordt. In artikel 8.28dd, eerste lid, is het principe van de niet-luchtvaartbijdrage opgenomen. Nadere uitwerking vindt plaats in het Besluit exploitatie luchthaven schiphol.
- de effecten op de netwerkkwaliteit:
Het kabinet heeft in zijn brief van 5 juni 2013 aangegeven vast te zullen leggen dat de exploitant van de luchthaven bij de vaststelling van de tarieven en voorwaarden de effecten daarvan op de netwerkkwaliteit inzichtelijk moet maken. In deze wetswijziging wordt de exploitant van de luchthaven daarom verplicht door middel van een analyse inzicht te verschaffen in de mogelijke effecten van het tariefvoorstel op het netwerk. De exploitant van de luchthaven maakt deze analyse inzichtelijk bij de mededeling waarin het voorstel voor tarieven wordt gedaan (artikel 8.25e, eerste lid) en in de mededeling van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden (artikel 8.25da, tweede lid).

Naast bovenstaande inhoudelijke veranderingen bevat deze wetswijziging op een aantal punten ook meer technische verbeteringen van de regelgeving. Het gaat om:

- Een herschikking en een nieuwe onderverdeling van de leden van het oude artikel 8.25d van de Wet luchtvaart teneinde de onderlinge samenhang van bepaalde artikelleden in afzonderlijke artikelen te benadrukken en daarmee de overzichtelijkheid en leesbaarheid van de bepalingen te vergroten, mede in verband met de inpassing van nieuwe regels, die bedoeld zijn om het reguleringssysteem te verbeteren;
- Verwijdering van enige tekstuele onduidelijkheden;
- Redactionele aanpassingen zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd.

4. Totstandkoming van het wetsvoorstel

De evaluatie van de thans geldende wet is in 2009 gestart. Daarbij zijn ook externe consultants ingeschakeld. Zowel ter zake van de bovengenoemde brieven aan de Tweede Kamer als in het voorbereidingstraject van deze wetswijziging is overleg gevoerd met de luchtvaartmaatschappijen, Schiphol, BARIN en SAOC en is hen gelegenheid geboden tot het inbrengen van commentaar. Daarnaast is intensief overleg gevoerd met Autoriteit Consument en Markt teneinde de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving te optimaliseren.

Er is in het vierde kwartaal van 2013 een schriftelijke consultatie over een concept van deze wetswijziging gehouden onder gebruikers en representatieve organisaties en de exploitant van de luchthaven. Vervolgens is in het eerste kwartaal van 2014 een informatiebijeenkomst gehouden waaraan gebruikers, representatieve organisaties en de exploitant van de luchthaven hebben deelgenomen. Daarin zijn de door de betrokken partijen gestelde vragen en aangedragen suggesties besproken en konden aanvullende vragen worden gesteld. De belangrijkste thema's tijdens de schriftelijke consultatie en de informatiebijeenkomst betroffen: de tariefsystematiek, de verrekeningen, netwerkkwaliteit, efficiëntieprikkels en de toezichthoudende taak van de Autoriteit Consument en Markt.

Verder is het van belang om te onderkennen dat de onderhavige wet- en regelgeving bedoeld is voor professionele partijen, zoals de exploitant van de luchthaven, gebruikers, representatieve organisaties en de Autoriteit Consument en Markt. Degenen die ermee moeten werken hebben dan ook aangegeven met de inhoud van onderhavige wetswijziging te kunnen werken.

5. Effecten van het wetsvoorstel

In de toelichting op het in 2006 in werking getreden besluit Exploitatie Luchthaven Schiphol is een bedrag van 228.000 euro per jaar aan administratieve lasten genoemd. Onderzoeksbureau Ecorys heeft in het kader van de evaluatie in 2011 de jaarlijkse administratieve lasten en nalevingskosten van de huidige regulering berekend op 1,2 miljoen euro. Beide opgaven zijn gebaseerd op een opgave van Schiphol.
Rekening houdend met de voorstellen tot wijziging van de regulering zijn met Schiphol en de gebruikers nieuwe ramingen van hun administratieve lasten en nalevingskosten opgesteld. De gemiddelde jaarlijkse administratieve lasten en nalevingskosten van Schiphol en gebruikers worden thans geraamd op respectievelijk 950.000 euro en 150.000 euro. Deze bedragen zijn exclusief mogelijke externe juridische kosten, de kosten van de evaluatie van de Wet luchtvaart en de geschatte

eenmalige kosten voor de ontwikkeling van de kwaliteitsbenchmarks ter grootte van 17.000 euro. De introductie van de driejarige tariefperiode leidt er toe dat een aantal activiteiten niet meer op jaarbasis behoeft te worden uitgevoerd, maar slechts één maal per periode.
In de bovengenoemde kosten zijn de kosten van de uitvoering en handhaving door de Autoriteit Consument en Markt niet opgenomen.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Autoriteit Consument en Markt is als toezichthouder in het kader van de economische regulering van de exploitant van de luchthaven op grond van de Wet luchtvaart bij brief van 20 december 2013 door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu verzocht om een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren op de onderhavige wetswijziging. Bij brief van 13 februari 2014 heeft de Autoriteit Consument en Markt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bericht over de uitkomsten van haar toets.
De Autoriteit Consument en Markt heeft geconcludeerd dat de wetswijziging uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits rekening wordt gehouden met de aanbevelingen zoals opgenomen in haar brief en met de aanvullende opmerkingen uit de bijlage bij haar brief. De aanbevelingen en aanvullende opmerkingen van de Autoriteit Consument en Markt zijn grotendeels overgenomen. Dit geldt echter niet voor de aanbeveling om een nieuwe drempelwaarde te introduceren voor investeringsprojecten met een gemengd karakter (luchtvaart en niet-luchtvaart). Deze aanbeveling is niet overgenomen omdat de gekozen systematiek beter aansluit bij het doel van deze wet, namelijk de regulering van de luchtvaartactiviteiten. Er is bewust gekozen voor en systeem waarin gewerkt wordt met één drempelwaarde van 20 miljoen euro voor investeringsprojecten ten behoeve van luchtvaartactiviteiten. Door een extra drempelwaarde te introduceren voor investeringsprojecten met een gemengd karakter kan het gebeuren dat gebruikers en representatieve organisaties door de exploitant van de luchthaven betrokken moeten worden bij investeringsprojecten die nauwelijks betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten.

In de uitvoerings- en handhavingstoets heeft de Autoriteit Consument en Markt ook een opmerking gemaakt over de naar verwachting gebrekkige effectiviteit van de efficiëntieprikkel. Deze wordt volgens de Autoriteit Consument en Markt in belangrijke mate veroorzaakt door de (relatief) korte periode waarin de kostenverschillen worden verrekend. Naar aanleiding van deze opmerking is in overleg met de betrokken departementen het systeem van efficiëntieprikkels voor investeringsprojecten aangepast door de duur van de prikkel te verlengen van één tariefperiode van drie jaar naar twee perioden en door een percentage te introduceren waarboven de efficiëntieprikkel pas van toepassing is. Zodra het verschil tussen de daadwerkelijke uitgaven van een investeringsproject en de investeringsbegroting gelijk is of meer bedraagt dan vijf procent (in positieve of negatieve zin), is de efficiëntieprikkel van toepassing en mogen de verschillen volledig (in geval van hogere uitgaven dan begroot) of gedeeltelijk (in geval van lagere uitgaven dan begroot) verrekend worden. Hierdoor wordt de efficiëntieprikkel pas ingezet bij grote afwijkingen en niet bij geringe onder- of overschrijdingen, waarvan in de praktijk altijd sprake zal zijn en waarvoor de exploitant van de luchthaven een afzonderlijke administratie dient bij te houden. Het gebruik van een procentuele drempelwaarde beperkt de administratieve lasten van de exploitant van de luchthaven.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

In dit artikel is een definitie opgenomen van netwerkkwaliteit, die deels is ontleend aan de Luchtvaartnota (Kamerstukken II 2008/9, 31 936, nr. 1). De definitie is van belang omdat de exploitant van de luchthaven in de gewijzigde wet informatie dient te geven over de mogelijke effecten van een tariefvoorstel en van de vastgestelde tarieven op de netwerkkwaliteit. Het begrip netwerkkwaliteit heeft betrekking op een netwerk van luchtverbindingen die bijdragen aan de bereikbaarheid van Nederland en daarmee aan de regionale en nationale economie.

Behoud en versterking van de netwerkkwaliteit is een publiek belang. In dat kader heeft ook Schiphol een rol. In de Luchtvaartnota wordt ingegaan op de publieke functie van Schiphol, waarbij ‘het optimaal bedienen van de luchtvaartmaatschappijen die (het meest) bijdragen aan de netwerkkwaliteit’ als onderdeel wordt genoemd. In de Luchtvaartnota is ook nader uitgewerkt wat onder een optimale netwerkkwaliteit wordt verstaan. Daarbij worden onder meer de volgende elementen genoemd:
- Het netwerk vanaf de luchthaven moet een connectiviteit bevatten die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling;
- Naast de verbindingen met de belangrijkste economische centra gaat het ook om andere elemen-

ten zoals directe connectiviteit en hubkwaliteit. Daarbij worden de volgende indicatoren genoemd om het netwerk te monitoren:

- De directe connectiviteit gemeten in het aantal economisch relevante bestemmingen dat dagelijks vanaf Schiphol bediend wordt in vergelijking tot de drie grootste hubluchthavens Londen Heathrow, Frankfurt en Parijs Charles de Gaulle.
- Het passagiers-, vracht- en verkeersvolume op Schiphol en de totalen voor de luchthavens van nationale betekenis.
- De hubkwaliteit van Schiphol gemeten in het aantal vluchten van de Skyteam alliantie en andere netwerkcarriers die op Schiphol goed op elkaar aansluiten. Deze hubkwaliteit wordt vergeleken met die van Frankfurt, Parijs Charles de Gaulle en London Heathrow.
- Economische analyses worden gekoppeld aan het verbindingennetwerk teneinde een beeld te geven van de kwaliteit van het netwerk ten aanzien van de verbindingen met de voor de Nederlandse economie meest belangrijke economische centra in de wereld.

Voor behoud en versterking van de netwerkkwaliteit op Schiphol is zowel het zogenoemde bestemmingsverkeer (vertrekkende en aankomende passagiers) als het transfervervoer (overstappende passagiers) van belang. Laatstgenoemd verkeer is vanwege de relatief beperkte thuismarkt onontbeerlijk om een uitgebreid en frequent bediend netwerk op Schiphol mogelijk te maken.

Veranderingen in de tarieven en tariefstructuur kunnen gevolgen hebben voor de netwerkkwaliteit. De exploitant van de luchthaven wordt daarom verplicht door middel van een analyse inzicht te verschaffen in de mogelijke effecten van het tariefvoorstel op het netwerk. De analyse maakt de exploitant van de luchthaven inzichtelijk bij de mededeling waarin het voorstel voor tarieven wordt gedaan en in de mededeling van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden. Indien er in de periode tussen de mededeling van het voorstel van de tarieven en voorwaarden en de vaststelling daarvan geen grote wijzigingen zijn doorgevoerd in de tariefstructuur of de hoogte van de tarieven kan de exploitant van de luchthaven in de mededeling van de vaststelling volstaan met een verwijzing van eerdere analyses.

Een gebruiker of een representatieve organisatie kan de Autoriteit Consument en Markt vragen om te toetsen of de exploitant van de luchthaven bovengenoemde analyse inzake netwerkkwaliteit heeft uitgevoerd (een zogenaamde procestoets op het punt van de informatieverplichting). De procestoets laat de toetsing van de vastgestelde tarieven en voorwaarden door de Autoriteit Consument en Markt aan de uitgangspunten van redelijkheid en non-discriminatie onverlet.

B

De in artikel 8.3 vermelde beleidsmatige doelstellingen voor de luchthaven Schiphol zijn niet gewijzigd. Wel is in dit artikel de netwerkkwaliteit toegevoegd als kenmerk van de luchthaven teneinde het belang van die kwaliteit beter in de wet te borgen. In de Luchtvaartnota (Kamerstukken II 2008/9, 31 936, nr. 1) zijn de continuïteit, de kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie als publiek belangen gekenschetst. Netwerkkwaliteit is reeds nader uitgewerkt in onderdeel A van de artikelsgewijze toelichting.

C

Tariefsystematiek

Algemeen

Met deze wetswijziging wordt het systeem van jaarlijks vast te stellen tarieven vervangen door een systeem van tarieven en voorwaarden die in principe een maal per drie jaar worden vastgesteld.
Op dit systeem van meerjarige tarieven gelden enige uitzonderingen, zoals de in artikel 8.25db genoemde tarieven en voorwaarden in verband met aanpassingen van beveiligingsmaatregelen, in geval van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden en naar aanleiding van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt of een rechtelijke uitspraak inzake de tarieven. Dan bestaat de mogelijkheid om per 1 april of 1 november van enig jaar de tarieven en voorwaarden aan te passen.

De toetsing van de aangepaste tarieven is gericht op de algemene eisen van redelijkheid en non-discriminatie, de consistentie van die aanpassingen met de vereisten als bedoeld bij of krachtens artikel 8.25dg en de feitelijke juistheid van de aanpassingen door middel van de verrekeningen.
Zowel bij de meerjarige tarieven als bij de aangepaste tarieven en nieuwe tarieven in verband met de invoering van in artikel 8.25db, eerste tot en met derde lid, bedoelde tarieven worden dezelfde processtappen (tariefvoorstel, raadpleging, mogelijke indiening van een zienswijze, tariefvaststelling, mogelijke indiening van aanvraag tot oordeel van Autoriteit Consument en Markt) doorlopen.
Inhoudelijk kunnen deze processtappen verschillen bevatten.

Meerjarige tarieven (artikel 8.25d)

Evenals in de huidige situatie van eenjarige tarieven is de meerjarige tariefsystematiek gebaseerd op de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van zowel de kosten als de verkeers-, passagiers- en vrachtvolumes. Het niveau van de voor de aanvang van een driejarige periode vastgestelde tarieven kan binnen deze periode verschillen. Dat geldt ook voor de inhoud van de voorwaarden. Vanzelfsprekend dienen de gebruikers en representatieve organisaties ook over deze voorgenomen verschillen, respectievelijk veranderingen te worden geraadpleegd vóór de vaststelling van die tarieven en voorwaarden.

Een meerjarige vaststelling van tarieven en voorwaarden geeft aan de exploitant van de luchthaven meer zekerheid over de tarieven en inkomsten gedurende een langere periode en aan de gebruikers meer zekerheid over de kosten die aan hen worden berekend voor het gebruik van de luchthaven. Onder het gebruik van de luchthaven worden in ieder geval begrepen het opstijgen, landen en parkeren van luchtvaartuigen en de afhandeling van passagiers en hun bagage en de vrachtafhandeling.

Als gevolg van de handhaving van de ex ante kostenoriëntatie, die nu op een langere periode betrekking zal gaan hebben, blijven de gebruikers niet meer dan de kosten betalen, terwijl de exploitant van de luchthaven de zekerheid heeft haar kosten te kunnen dekken. De belangrijkste uitzondering op deze kostendekking betreft het in te voeren systeem van efficiëntieprikkels, dat er tijdelijk toe kan leiden dat niet alle afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten worden gedekt of dat tijdelijk een extra voordeel voor de exploitant van de luchthaven en de gebruikers kan ontstaan.

Jaarlijkse aanpassingen van de meerjarige tarieven (artikel 8.25d, vierde en vijfde lid)

De nadere uitwerking van de jaarlijkse vaststelling van de aangepaste tarieven heeft in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol plaats. Dit betreft onder meer de termijn en de wijze van verrekening. In de toelichting op de verrekeningsegalisatie is nader ingegaan op de berekeningssystematiek.

Jaarlijkse aanpassingen van de meerjarige voorwaarden (artikel 8.25d, zesde lid)

De voorwaarden worden in beginsel voor een periode van drie jaar vastgesteld door de exploitant van de luchthaven. Dat betreft met name de betalingsvoorwaarden zoals de wijze van facturering, betaaltermijnen en de wijze van betaling. Van deze voorwaarden dient de exploitant van de luchthaven in de voorstellen van de tarieven en voorwaarden en in de vaststelling daarvan expliciet aan te geven welke gedurende de eerstvolgende tariefperiode niet zullen wijzigen en voor welke voorwaarden dat wel het geval zal zijn, onder vermelding van de inhoud en het tijdstip van de wijziging.
De exploitant van de luchthaven hanteert daarnaast ook operationele voorwaarden, zoals het gebruik van de infrastructuur, incheck points en het gebruik van de pieren. Voor dit soort voorwaarden is de mogelijkheid open gehouden om deze jaarlijks aan te passen. Voor deze wijzigingen gelden ook de verplichtingen inzak de mededeling van een voorstel, de raadpleging, de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze, de verplichte vaststelling en de toepassing van de bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt. De nadere uitwerking van de voorwaarden die jaarlijks kunnen worden aangepast heeft plaats in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

Herschikking van artikel 8.25d oud

Er is een herschikking en nieuwe onderverdeling van de leden van artikel 8.25d aangebracht, teneinde de onderlinge samenhang van bepaalde artikelleden te benadrukken en daarmee de leesbaarheid te vergroten. Tegelijkertijd zijn enkele redactionele wijzigingen aangebracht, zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd. Voorts zijn naast de meerjarige tariefafspraken ook nog enkele andere inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd welke hierna per onderwerp zullen worden toegelicht.

Vaststelling van tarieven (artikelen 8.25d en 8.25db)

Ter zake van de jaarlijkse aanpassing van de tarieven, genoemd in het vierde en vijfde lid, zal in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol worden bepaald dat de exploitant van de luchthaven een totaaloverzicht van de jaarlijkse verrekeningen ten behoeve van de jaarlijkse tariefaanpassingen moet opstellen, inclusief de achterliggende methodiek en onderbouwingen. Daarmee is beoogd om duidelijkheid te geven over de verschillende vormen van verrekening en hun effecten in enig jaar op de tarieven. Dit is van belang voor de handhaafbaarheid van het tariefsysteem.

Ter verduidelijking wordt een overzicht gegeven van de verschillende elementen die van toepassing zijn voor de berekening van de tarieven:

- geprognosticeerde kosten voor een bepaald jaar binnen de driejarige tariefperiode op basis van de

inschattingen in de voorafgaande driejaarlijkse tariefconsultatie
(minus)
- verplichte bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten
(minus)
- verrekeningen als bedoeld in artikel 8.25d, vierde lid
(plus)
- verrekeningen als bedoeld in artikel 8.25d, vijfde lid, indien exploitant van de luchthaven daartoe besluit
(minus)
- de opbrengsten uit de overige activiteiten, als bedoeld in artikel 8.25dd, tweede lid, op basis van de inschattingen in de voorafgaande driejaarlijkse tariefconsultatie
(plus)
- kosten van structurele maatregelen voor de uitvoering van een bijzondere aanwijzing van de minister van Veiligheid en Justitie, als bedoeld in artikel 8.25dd, derde lid, vanaf de ingangsdatum van de nieuwe tarieven.

Naast de aanpassingen in verband met verrekeningen is het op grond van artikel 8.25db ook mogelijk om op 1 april of 1 november van enig jaar aangepaste tarieven in werking te laten treden. Bij deze tarieven kan sprake zijn van een herberekening van de kosten van de luchtvaartactiviteiten. Deze kostenherberekening leidt tot een wijziging van de geprognosticeerde kosten zoals hierboven vermeld onder 1.

D

Mededeling aangaande de vaststelling van de tarieven (8.25da, eerste lid) en weging zienswijze van gebruikers in tarief (artikel 8.25da, tweede lid)

De exploitant van de luchthaven moet in de mededeling van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden ten behoeve van alle betrokken partijen alle zienswijzen aangeven die zijn ingebracht tijdens en na de raadpleging en moet motiveren of, in hoeverre en op welke wijze de zienswijzen hebben geleid tot eventuele aanpassing van de voorgestelde tarieven en voorwaarden. Indien de zienswijze van een gebruiker of representatieve organisatie door die gebruiker of representatieve organisatie als bedrijfsvertrouwelijk wordt gekwalificeerd, zorgt de exploitant van de luchthaven er op verzoek van die gebruiker of representatieve organisatie voor dat de over de zienswijze van de betreffende gebruiker of representatieve organisatie in de mededeling ter vaststelling van de tarieven opgenomen informatie niet op die gebruiker of representatieve organisatie herleidbaar is. De exploitant van de luchthaven zal over die zienswijze dan slechts in algemene termen en ten koste van de na te streven transparantie kunnen communiceren.

Inwerkingtreding van tarieven in verband met aanpassingen van beveiligingsmaatregelen en uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden (artikel 8.25db, eerste en tweede lid)

Aanpassingen van beveiligingsmaatregelen kunnen aanleiding geven tot nieuwe tarieven en voorwaarden per 1 april of per 1 november van enig jaar gedurende de driejarige periode van de meerjarige tariefvaststelling. De reeds bestaande mogelijkheid om op twee data de tarieven in werking te laten treden is derhalve gehandhaafd.
Zoals bij de vaststelling van de reguliere tarieven en voorwaarden voor de periode van drie jaar wordt ook in deze gevallen steeds de balans gezocht tussen de belangen van de exploitant van de luchthaven en de gebruikers.
De nieuwe tarieven en voorwaarden gelden voor de tijd die nog resteert van de oorspronkelijke periode van drie jaar, tenzij de beveiligingsmaatregelen wederom worden aangepast. In dat geval treden deze nieuwe voorwaarden in de plaats van de reeds aangepaste tarieven en voorwaarden.

Een uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheid, die zich gedurende de vaste periode van drie jaar van de meerjarige tariefvaststelling voordoet, kan noodzaken tot een tussentijdse vaststelling van nieuwe tarieven en voorwaarden per 1 april of per 1 november van enig jaar.

De begrippen ‘uitzonderlijk en onvoorzienbaar’ geven aan dat het om omstandigheden gaat die zich zelden voordoen. Omstandigheden (of de kans daarop) waarbij de exploitant van de luchthaven in het tariefvoorstel rekening mee heeft kunnen houden en daarover gebruikers en representatieve organisatie heeft geraadpleegd, vallen hier niet onder.
Indien er sprake is van een uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheid zal de exploitant van de luchthaven bij het tariefvoorstel en bij de vaststelling van de nieuwe tarieven in verband met de veranderingen in de kosten een balans moeten zoeken tussen de belangen van de exploitant van de luchthaven en die van de gebruikers. In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol zal de term ‘uitzonderlijk en onvoorzien’ nader worden uitgewerkt.

Indien aan het einde van de meerjarige periode de uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden nog steeds van kracht zijn, wordt daarmee in het voorstel voor de tarieven en voorwaarden voor de direct daaropvolgende meerjarige periode rekening gehouden.
Bij het einde van de uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden treden nieuwe tarieven en voorwaarden op 1 april of op 1 november van enig jaar in werking, na volgens de geldende procedures te zijn voor- en vastgesteld.

Nieuwe tarieven naar aanleiding van structuurwijzigingen (artikel 8.25db, derde lid).

Het is de exploitant van de luchthaven toegestaan om naar aanleiding van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt (hetzij een besluit als bedoeld in artikel 8.25f, vierde lid, hetzij een besluit op grond van artikel 11.24) of naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak de tarieven en voorwaarden voor de resterende tijd van de oorspronkelijke periode van drie jaar aan te passen indien dat besluit of die uitspraak gevolgen heeft voor de tariefstructuur.
Indien de Autoriteit Consument en Markt een besluit heeft genomen dat bij voorbeeld gevolgen heeft voor de tarieven voor opstappende en vertrekkende passagiers, zou dit zonder aanpassing van de overige tarieven tot gevolg kunnen hebben dat gedurende de driejaarsperiode niet meer aan de eis van kostenoriëntatie wordt voldaan. Om deze redenen is het de exploitant van de luchthaven toegestaan om tussentijds nieuwe tarieven voor de resterende tijd van de meerjarige tariefperiode vast te stellen en in werking te laten treden. Deze aanpassing kan uitsluitend plaats hebben met inachtneming van de regels over het doen van een tariefvoorstel.

Algemene uitgangspunten (artikel 8.25dc)

Het vierde en vijfde lid van het voormalige artikel 8.25d (oud) zijn geredigeerd zonder dat daarbij in dit wetsvoorstel een inhoudelijke wijziging is beoogd. De ex ante kostenoriëntatie op het niveau van de totale tariefopbrengsten en het non-discriminatie- en het redelijkheidsbeginsel met betrekking tot de individuele tarieven en voorwaarden blijven onverkort van kracht, zoals nader uitgewerkt in onderdeel 2 van het algemeen deel.

Het tweede lid van artikel 8.25dc is ingevoerd bij de aanpassing van de Wet Luchtvaart ten behoeve van de implementatie van Richtlijn nr. 2009/12/EG inzake luchthavengelden (Stb. 2011, 67). In de memorie van toelichting op deze wetswijziging is aangegeven dat de luchthavengelden kunnen worden gedifferentieerd uit een oogpunt van publiek en algemeen belang, waaronder mede zijn begrepen zowel milieu-aangelegenheden als ook het belang van de mainport. Het belang van de mainport Schiphol met een kwalitatief hoogwaardig netwerk van verbindingen door de lucht moet worden gezien als een publiek belang, dat een gezamenlijke inzet vergt van de luchtvaartpartijen en het kabinet. Vanuit het perspectief van het publieke belang ziet het kabinet het als zijn verantwoordelijkheid om de juiste voorwaarden te scheppen en om waar nodig grenzen te stellen. Vanuit deze verantwoordelijkheid dient het mogelijk te zijn tarieven te differentiëren naar bijvoorbeeld transfer-/lokaal opstappende passagiers. Dit wordt mede ingegeven door de 'kleine thuismarkt' en de grotere prijsgevoeligheid van transferpassagiers in vergelijking met opstappende passagiers. Deze mogelijkheid tot differentiatie in het belang van de mainport, binnen de grenzen van het EG-recht, is destijds expliciet in de tekst van de wet tot uitdrukking gebracht.

De bepaling inzake beveiligingsmaatregelen (artikel 8.25dc, vierde lid) is aangepast omdat de huidige formulering mogelijk onvoldoende ruimte biedt om met andere tariefdragers (zoals toestel) te werken. Met de aanpassing van deze bepaling inzake beveiligingsmaatregelen wordt geen wijziging van de kostentoerekeningsprincipes beoogd tussen luchtvaart en niet-luchtvaartactiviteiten.

Niet-luchtvaartactiviteiten en luchtvaartactiviteiten (artikel 8.25dd, eerste lid)

De omvang van de niet-luchtvaartbijdrage wordt voorafgaande aan de betreffende driejaarlijkse tariefperiode vastgesteld en in het tariefvoorstel verwerkt. De exploitant van de luchthaven bepaalt de verdeling over de jaren in het kader van een zo stabiel mogelijke tariefsontwikkeling. De niet-luchtvaartbijdrage wordt bepaald met inachtneming van het normrendement over het eigen vermogen van de Schiphol Group gedurende de meerjarige tariefperiode, de handhaving van de single A credit rating, de financierbaarheid van de investeringen van de exploitant van de luchthaven, het in de voorafgaande periode gerealiseerde rendement en andere voor de exploitant van de luchthaven en haar aandeelhouders relevante omstandigheden en overwegingen.
De nadere uitwerking van de wijze waarop de bijdrage wordt bepaald heeft plaats in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.
Het besluit inzake de bepaling van een bijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten en het niveau daarvan lenen zich uit hun aard niet voor een beoordeling door de Autoriteit Consument en Markt. Dit is geregeld in artikel 8.25f, eerste lid. De technische verwerking van de bijdrage via een aanpassing van de tarieven en de beoordeling of de tarieven na doorvoering van de

bijdrage voldoen aan de materiële vereisten van de tarieven (non-discriminatie, redelijkheid) is uiteraard vatbaar voor een beoordeling door de Autoriteit Consument en Markt.

Rechtstreeks met de luchtvaartactiviteiten verband houdende activiteiten (artikel 8.25dd, tweede lid)

Het zesde lid van het voormalige artikel 8.25d (oud) is niet gewijzigd. De in dit lid bedoelde activiteiten hebben nog steeds betrekking op bij voorbeeld de verlening van een concessie voor brandstoflevering voor luchtvaartuigen en de verlening van een concessie voor catering van luchtvaartuigen.

Vijfjarig investeringsprogramma (artikel 8.25de)

Ten behoeve van de onderbouwing van de kosten en tarieven in de meerjarige tariefperiode wordt een investeringsprogramma voor de eerste drie jaar vastgesteld. Het investeringsprogramma voor de na de driejarige tariefperiode resterende tijd is indicatief.

Het investeringsprogramma is vooral van belang om de effecten van de daarin opgenomen investeringen, die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten, op de kosten en tarieven in de eerstvolgende meerjarige tariefperiode inzichtelijk te maken. De consultatie van het investeringsprogramma moet dus synchroon plaats vinden met de consultatie over de driejarige tarieven en voorwaarden. Het tijdstip van de vaststelling van het investeringsprogramma is derhalve gelijkgesteld aan het tijdstip van de vaststelling van de meerjarige tarieven en voorwaarden.
De Autoriteit Consument en Markt toetst het investeringsprogramma als zodanig niet, maar kan wel op verzoek de effecten van het investeringsprogramma op de tarieven en voorwaarden toetsen op eventuele strijdigheid met de bij of krachtens de wet gestelde regels. Daarnaast kan de Autoriteit Consument en Markt op verzoek toetsen of voldoende invulling is gegeven aan het proces om draagvlak te verwerven voor het tariefvoorstel en het meerjarige investeringsprogramma.
Bij de beschrijving van het onderdeel ‘raadpleging van de gebruikers’ verderop in deze memorie van toelichting is aandacht besteed aan een interactief proces tussen de betrokken partijen voorafgaand aan de formele raadpleging (zogenoemde preconsultatie). De effecten van het investeringsprogramma op de tarieven kunnen inzichtelijk worden gemaakt door in die preconsultatie het investeringsprogramma te bespreken voorafgaande aan de bespreking van de tarieven en voorwaarden.
Op dezelfde wijze als bij de tariefvoorstellen kan een gebruiker of representatieve organisatie zijn zienswijze als bedrijfsvertrouwelijk kwalificeren. In dat geval zorgt de exploitant van de luchthaven er op verzoek van die gebruiker of representatieve organisatie voor dat de over de zienswijze van de betreffende gebruiker of representatieve organisatie in de mededeling ter vaststelling van het investeringsprogramma opgenomen informatie niet op die gebruiker of representatieve organisatie herleidbaar is. De exploitant van de luchthaven zal hierover dan slechts in algemene termen kunnen communiceren.

Uit zijn aard dient het investeringsprogramma dynamisch te blijven en te kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden en inzichten. Bij die veranderingen is het van belang om het verkregen draagvlak bij de gebruikers of representatieve organisatie voor het investeringsprogramma als kader te hanteren. De jaarlijkse raadpleging over de voorstellen van de aangepaste tarieven kan ook worden gebruikt om draagvlak voor deze wijzigingen van het investeringsprogramma bij de gebruikers te verwerven. Tussentijdse aanpassingen van het investeringsprogramma leiden niet tot tussentijdse aanpassingen van de voor een periode van drie jaar vastgestelde tarieven.
Om redenen van consistentie is in onderdeel b van het derde lid de formulering ‘gebruikers en representatieve organisaties’ gehandhaafd.

In het investeringsprogramma zijn ook die investeringsprojecten ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten opgenomen die een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag aan uitgaven, inclusief vermogenskosten, overschrijden. In het navolgende wordt afzonderlijk op deze investeringsprojecten ingegaan.
In geval de ingebruikneming van een in de eerste drie jaar van het investeringsprogramma opgenomen investering eerder of later dan gepland of in het geheel niet plaats heeft, zijn in artikel 8.25dg regels opgenomen om de financiële effecten daarvan te regelen.

Efficiëntieprikkels (artikel 8.25df)

Efficiëntieprikkels over investeringsprojecten boven een bepaalde drempelwaarde

Algemeen

Gezien het doel van deze wet, te weten regulering van de luchtvaartactiviteiten van de exploitant van de luchthaven, heeft het systeem van de efficiëntieprikkels alleen betrekking op investeringsprojecten

of elk afzonderlijk onderdeel daarvan ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten.

Het totale geprognosticeerde uitgavenbedrag ten behoeve van luchtvaartactiviteiten van een dergelijk investeringsproject is gelijk aan de som van de prijs die de winnende inschrijver of inschrijvers bij de aanbesteding in de inschrijving heeft of hebben opgenomen, de uitgaven van de werkzaamheden die in het kader van het investeringsproject buiten de aanbesteding om worden gecontracteerd (bij voorbeeld op basis van een raamcontract), de uitgaven van het eigen projectbureau van de exploitant van de luchthaven en de geactiveerde vermogenskosten over de onderhanden werkzaamheden. Het totaal van deze uitgaven dient dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag te overschrijden.

In de brief van 5 juni 2013 is een drempelbedrag van 20 miljoen euro genoemd. Het drempelbedrag heeft daarom eveneens uitsluitend betrekking op de uitgaven ten behoeve van de luchtvaartactiviteiten. Een investeringsproject met bij voorbeeld een totaal geprognosticeerd uitgavenniveau van 25 miljoen euro, waarvan 22 miljoen euro ten behoeve van luchtvaartactiviteiten, valt onder de werking van de efficiëntieprikkels. Indien het op de luchtvaartactiviteiten betrekking hebbende gedeelte van de geprognosticeerde investeringsuitgaven 15 miljoen euro bedraagt, valt dit investeringsproject niet onder het systeem van de efficiëntieprikkels.

In artikel 8.1.b (onderdeel A van dit wetsvoorstel) is een definitie opgenomen van het begrip ‘investeringsproject’. Hieronder wordt verstaan het samenhangende geheel van diensten, leveringen dan wel werken, dat als zodanig is opgenomen in het investeringsprogramma, waarvan de uitgaven voor luchtvaartactiviteiten een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag overschrijden. Tot dat samenhangende geheel worden gerekend:

a. diensten, leveringen dan wel werken, dan wel combinaties daarvan die vergelijkbaar zijn met de in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012 bedoelde overheidsopdrachten voor diensten, leveringen en werken die conform die wet moeten worden aanbesteed en
b. diensten, leveringen dan wel werken dan wel combinaties daarvan die niet behoeven te worden aanbesteed.

Investeringen, zeker indien zij een bepaalde waarde te boven gaan, kennen een lange doorlooptijd, bestaande uit een aantal fases met verschillende graden van onzekerheid, voordat zij worden aanbesteed of gecontracteerd, gerealiseerd en in gebruik genomen. Ook kunnen zij in delen worden uitgevoerd. Om die reden zijn individuele investeringsprojecten niet onmiddellijk inpasbaar in een vast tijdschema, zoals het schema van het doen van voorstellen en het vaststellen van de meerjarige tarieven en het meerjarige investeringsprogramma. Vanzelfsprekend zullen deze projecten op enig moment ook worden opgenomen in het reguliere vijfjarige investeringsprogramma (genoemd in artikel 8.25de). De uitgaven van een dergelijk investeringsproject worden, verhoogd met de geactiveerde vermogenskosten, in de Regulatory Asset Base, de kostenonderbouwingen en de tarieven verwerkt. De Regulatory Asset Base is de waarde van de materiële vaste activa die in gebruik zijn voor de luchtvaartactiviteiten.

Voor aanvang van een dergelijk project wordt een projectgroep opgericht waaraan alle gebruikers en representatieve organisaties deel kunnen nemen. De projectgroep wordt door de exploitant van de luchthaven op verschillende momenten geraadpleegd over het investeringsproject. In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur worden de wijze en het tijdstip waarop een projectgroep wordt vormgegeven nader geregeld. Van de deelnemers wordt een actieve deelname aan de werkzaamheden van de projectgroep verwacht. Gegeven de bedrijfsvertrouwelijke gegevens die zij krijgen, ligt ondertekening van een geheimhoudingsverklaring in de rede.
De informatievoorziening door de exploitant van de luchthaven aan de leden van deze projectgroep, het informele overleg en de formele raadplegingen zijn er op gericht gebruikers een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit te bieden en tot een realistische begroting te komen.

Bij de uitwerking van de systematiek van de efficiëntieprikkels is aangesloten bij de wijze waarop de exploitant van de luchthaven thans haar inkoopproces rond investeringsprojecten heeft ingericht.

Realisatietraject investeringsproject (artikel 8.25df)

Uitwerking voorstel investeringsproject

Voordat een investeringsproject in uitvoering wordt genomen, zal de exploitant van de luchthaven een voorstel voor het investeringsproject uitwerken. De projectgroep wordt in de verschillende fasen van de uitwerking van dit voorstel betrokken. Het te doorlopen proces en de termijnen vormen onderdeel van het overleg in de projectgroep. Bij het ontbreken van overeenstemming geldt een termijn van maximaal vier weken.

Mededeling voorstel van investeringsproject (artikel 8.25e, zevende lid)

De exploitant van de luchthaven doet voor de start van de aanbesteding of contractering mededeling van een voorstel van het investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan aan de projectgroep. Deze informatieverplichting is opgenomen in artikel 8.25e, zevende lid. Dat voorstel bevat in elk geval de volgende, in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol op te nemen, onderdelen:

a. de functionele specificaties van het investeringsproject. Functionele specificaties beschrijven een project in specifiek op dat betreffende project toegespitste kwantitatieve output termen.
b. de uitgavenraming van het project.
c. een kostentechnische review, indien deze op verzoek van de projectgroep is opgesteld, die de bevindingen bevat van een of meer onafhankelijke derden-deskundigen ter zake van de kosten, de onderbouwing daarvan en de functionele specificaties, zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang.
d. het besluit van de investeringscommissie van de exploitant van de luchthaven met betrekking tot het project of onderdelen daarvan (projectbeoordeling).

Raadpleging van projectgroep en mogelijkheid tot indienen zienswijze (artikel 8.25e, negende lid)

Vervolgens vindt een formele raadpleging van de projectgroep plaats over het voorstel van het investeringsproject. Ook voor deze raadpleging geldt dat het aan de exploitant van de luchthaven en de leden van de projectgroep is om daarvoor gezamenlijk een optimale modus operandi te vinden teneinde vertraging in de realisatie van het project zo veel als mogelijk te voorkomen. In principe heeft elke gebruiker toegang tot de raadpleging door middel van deelname aan de projectgroep. Vanzelfsprekend geldt dat de exploitant van de luchthaven bedrijfsgevoelige en vertrouwelijke informatie uitsluitend onder een geheimhoudingsplicht mag verstrekken aan de projectgroep.
De gebruikers en representatieve organisaties in de projectgroep kunnen hun zienswijze geven op het voorstel. Bij ontbreken van overeenstemming geldt een termijn van maximaal vier weken voor het inbrengen van een zienswijze.

Procestoets Autoriteit Consument en Markt op de raadpleging inzake voorstel van investeringsproject (artikel 8.25fa)

Een gebruiker of representatieve organisatie die lid is van de projectgroep, kan de Autoriteit Consument en Markt vragen om te toetsen of de exploitant van de luchthaven de regels inzake de totstandkoming van het investeringsvoorstel voldoende in acht heeft genomen. Uit een oogpunt van tijdsbesparing is gekozen voor een termijn van twee weken na de ontvangst van de informatie voor het indienen van een aanvraag. De klacht kan betrekking hebben op de niet-tijdigheid van de raadpleging en het niet of onvoldoende verschaffen van de vereiste informatie.

De Autoriteit Consument en Markt beoordeelt of het proces tijdig, volledig en juist heeft plaats gehad en geeft geen inhoudelijke oordeel over nut en noodzaak van het investeringsproject. De Autoriteit Consument en Markt handelt de aanvraag binnen twee maanden af. Deze periode van twee maanden wordt opgeschort vanaf het moment dat aan de exploitant van de luchthaven een verzoek (bijvoorbeeld om informatie) wordt gericht tot het moment waarop de exploitant van de luchthaven een antwoord heeft ingediend op het betreffende verzoek.

Als de Autoriteit Consument en Markt concludeert dat de exploitant van de luchthaven de procesregels niet naar behoren heeft nageleefd, wordt dit medegedeeld aan de exploitant van de luchthaven en dient deze de geconstateerde procesgebreken te herstellen.

Op grond van een afweging van de aard van een procestoets in samenhang met de beperkte scheidsrechtersrol van de Autoriteit Consument en Markt, het belang van de exploitant van de luchthaven bij een ongestoorde bedrijfsvoering, het belang van het tijdig kunnen doen van investeringen en het mogelijk aanzienlijke tijdverlies bij de standaardberoepsmogelijkheden, is er voor gekozen om ter zake van het besluit van de Autoriteit Consument en Markt bezwaar- of beroepsmogelijkheden achterwege te laten.

Vaststelling van uitgavenraming en de functionele specificaties (artikel 8.25df, derde lid)

In de mededeling van de vaststelling van de uitgavenraming en de functionele specificaties dient de exploitant van de luchthaven de zienswijzen van leden van de projectgroep te betrekken. Het is aan de exploitant van de luchthaven om te besluiten welke zienswijzen hij geheel of gedeeltelijk in zijn vaststelling van de uitgavenraming en de functionele specificaties overneemt. Deze elementen kunnen dus afwijken van hetgeen is opgenomen in de mededeling van het voorstel van het investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel.

Vervolgens heeft de aanbestedingsprocedure plaats conform de binnen de organisatie van de exploitant van de luchthaven geldende regels.

Mededeling inzake investeringsbegroting (artikel 8.25df, vierde lid)

Na afloop van de aanbesteding of contractering verschaft de exploitant van de luchthaven de projectgroep de in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol op te nemen informatie over de uitkomsten daarvan, zoals in ieder geval het definitieve aanbestedingsbedrag en de functionele specificaties op hoofdlijnen.
Het bekend gemaakte aanbestedingsbedrag verhoogd met de overige, hiervoor reeds genoemde geprognosticeerde projectkosten geldt vanaf het moment van bekendmaking als uitgavenbegroting.

Mededeling inzake daadwerkelijke uitgaven (artikel 8.25df, vijfde lid)

Na afronding van de realisatiefase verschaft de exploitant van de luchthaven in ieder geval informatie aan de projectgroep over de verschillen tussen de uitgavenbegroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven. Indien dit verschil meer is dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage is het de basis voor de bepaling van de omvang van de efficiëntieprikkel over het betreffende investeringsproject gedurende de resterende jaren van de driejarige periode en de direkt daarop volgende periode van drie jaar en de toedeling daarvan naar de gebruikers dan wel de exploitant van de luchthaven. Voorts verschaft de exploitant van de luchthaven inzicht in de eventuele verschillen tussen de feitelijke gerealiseerde functionele specificaties en functionele specificaties zoals opgenomen in het aanbestedingsresultaat.
In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol wordt de aan de projectgroep te verschaffen informatie vermeld.

Het systeem van efficiëntieprikkels (artikel 8.25dg, negende en tiende lid)

Indien er bij een investeringsproject sprake is van een verschil tussen de uitgavenbegroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven wordt het effect van dit verschil op de jaarlijkse kosten die samenhangen met dit investeringsproject (afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten) bepaald.

In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol wordt dit systeem uitgewerkt conform de lijn die is uiteengezet in de eerder genoemde brief van 5 juni 2013. In geval bij bedoelde investeringsprojecten de daadwerkelijke uitgaven de uitgavenbegroting met een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage te boven gaan, komt het verschil in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten volledig ten laste van de exploitant van de luchthaven. In het geval de daadwerkelijke investeringsuitgaven lager zijn dan het bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage van de begroting zal het kostenvoordeel in de vorm van genoemde jaarlijkse kosten in gelijke mate (50/50) worden verdeeld tussen de exploitant van de luchthaven en de gebruikers gedurende de resterende jaren van de driejarige periode waarin de investering in gebruik wordt genomen en de direkt daarop volgende periode van drie jaar. De efficiëntieprikkel heeft alleen betrekking op de kosten in de periode voorafgaand aan het moment van ingebruikname van een investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan. Onder ‘operationele kosten’ worden de niet-activeerbare projectkosten verstaan, bij voorbeeld de uitgaven voor het laten maken van de eerste schetsen of de uitgaven van het eigen projectbureau in de beginfase van het investeringsproject. De afschrijvings- en vermogenkosten zijn gebaseerd op de geactiveerde investeringsuitgaven (in de Regulatory Asset Base).

De gegevens over een eventueel optredend verschil tussen de daadwerkelijke en de begrote investeringsuitgaven kunnen op een willekeurig moment beschikbaar komen voor de exploitant van de luchthaven. De exploitant van de luchthaven stelt deze gegevens direct na de oplevering van het investeringsproject ter beschikking aan de gebruikers en de representatieve organisaties in de projectgroep. De projectgroep kan dan vaststellen of het investeringsproject conform de na de raadpleging van de projectgroep door de exploitant van de luchthaven vastgestelde functionele specificaties en begroting is opgeleverd. Indien de afwijking tussen de investeringsbegroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven groter is dan het bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage, wordt het uit de totale afwijking resulterende verschil in de jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten als verrekening (artikel 8.25dg, negende lid) beschouwd, respectievelijk buiten de kosten en tarieven gelaten. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat dit onderdeel uitmaakt van de raadpleging ter zake van de vaststelling van de jaarlijkse tariefaanpassingen.

Wijzigingen van de functionele specificaties op verzoek van de gebruikers en de representatieve organisaties in de projectgroep blijven gedurende het realisatieproces mogelijk en vallen conform het zesde lid van artikel 8.25df in het systeem van efficiëntieprikkels. De consequenties voor de investe-

ringsbegroting worden door de exploitant van de luchthaven inzichtelijk gemaakt, doorberekend in de met dit investeringsproject of de onderdelen daarvan samenhangende kosten en ter raadpleging voorgelegd aan de projectgroep.

Het systeem van de efficiëntieprikkels is niet van toepassing op kostenverschillen die ontstaan indien het betreffende investeringsproject op een eerder of later moment in gebruik wordt genomen dan gepland. In dat geval geldt de verrekening als bedoeld in artikel 8.25dg, zesde lid.

Het systeem van efficiëntieprikkels is niet van toepassing indien de exploitant van de luchthaven gemotiveerd en onderbouwd kan aangeven dat de overschrijding tussen de begroting en de daadwerkelijke investeringsuitgaven veroorzaakt is door uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden. De exploitant van de luchthaven heeft in die gevallen dus een motiveringsplicht om aan de gebruikers en de representatieve organisaties in de projectgroep tijdig en onderbouwd aan te geven welke uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheid zich heeft voorgedaan en wat de impact daarvan is op de begroting. De exploitant van de luchthaven zal na het doorlopen van de reguliere procedures voor investeringsprojecten een nieuwe begroting moeten vaststellen.

Verrekeningsegalisatie (artikel 8.25dg j° artikel 8.25d, vierde en vijfde lid)

In artikel 8.25dg zijn de grondslagen van de diverse vormen van rechten op, dan wel verplichtingen tot verrekening beschreven. De bestaande verrekeningsvormen zijn gehandhaafd. Deze verrekeningen waren opgenomen in de wet of werden genoemd in de nota van toelichting op het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol. Nu zijn alle verrekeningsvormen bij Wet Luchtvaart bepaald. Daarnaast zijn enige nieuwe verrekeningsvormen toegevoegd. Onderstaande tabel geeft daarin meer inzicht.

Wet luchtvaart (huidig)		**Wetswijziging artikel 8.25dg**
Artikel 8.25d, tiende lid	Verrekening van verschillen in opbrengsten en kosten in samenhang met prognose en realisatie verkeer en vervoer	Lid 1 Verrekening van verschillen in opbrengsten en kosten in samenhang met prognose en realisatie verkeer en vervoer
Artikel 8.25d, elfde lid		Lid 2 Meeropbrengsten uit tarieven voor beveiliging na intrekking van structurele beveiligingsmaatregelen en tarieven nog niet overeenkomstig aangepast
		Lid 3 Verrekening van verschillen in omzet als gevolg van besluit Autoriteit Consument en Markt op klacht
		Lid 4 Verrekening van verschillen in omzet als gevolg van ambtshalve besluit van Autoriteit Consument en Markt of rechtelijke uitspraak
		Lid 5 Verrekening van verschillen in omzet als gevolg van besluit Autoriteit Consument en Markt of rechterlijke uitspraak met gevolgen voor tariefstructuur
Artikel 8.25d, tiende lid	Verrekening in verband met uitvoering van investeringen	Lid 6 • Verrekening van verschillen in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten op basis van verschillen tussen geplande en gerealiseerde investeringsuitgaven (met uitzondering van efficiëntieprikkels) • Verrekening in verband met eerder of later dan geplande ingebruikneming of desinvestering
Nota van Toelichting op Besluit	extra/minder kosten in samenhang met investeringen;	
Nota van Toelichting op Besluit	extra/minder investeringen met inbegrip van desinvesteringen (effect op afschrijvingen en vermogenskosten over de Regulatory Asset Base)	
Nota van Toelichting op Besluit	Verrekening van verschillen tussen geraamde en werkelijke kosten in verband met activiteiten opgelegd door overheid of op verzoek van gebruiker	Lid 7 Verrekening verschillen tussen geraamde en werkelijke kosten in verband met activiteiten opgelegd door overheid of op verzoek van gebruiker
		Lid 8 Verschillen tussen geraamde en werkelijke kosten bij aanvang of ten einde lopen van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden

Wet luchtvaart (huidig)		Wetswijziging artikel 8.25dg
		Lid 9 Verrekening in geval lagere investeringsuitgaven dan geraamd in geval van investeringsproject en het verschil tussen uitgaven en begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage (efficiëntieprikkel)
		Lid 10 Geen verrekening in geval hogere investeringsuitgaven dan geraamd in geval van investeringsproject en het verschil tussen uitgaven en begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage (efficiëntieprikkel)
Nota van Toelichting op Besluit	Verzekeringspremies tegen schade terrorisme	Lid 11 Verrekening in verband met verzekeringspremies tegen terrorismeschade
Nota van Toelichting op Besluit	Uitstel van de uitvoering van activiteiten ten opzichte van de prognose	Lid 12 Verrekening in verband met uitstel van activiteiten

Met betrekking tot de in het overzicht opgenomen soorten van verrekeningen kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- Conform het derde en vierde lid heeft een aantal verrekeningen plaats die gerelateerd zijn aan besluiten van de Autoriteit Consument en Markt of aan rechterlijke uitspraken. De besluiten van de Autoriteit Consument en Markt kunnen betrekking hebben op een aanvraag van een gebruiker of een representatieve organisatie inzake de strijdigheid van een vaststelling met de bij of krachtens de wet gestelde regels. Deze situatie doet zich uitsluitend voor met betrekking tot die tarieven en voorwaarden, dan wel aangepaste tarieven, die de Autoriteit Consument en Markt als op te schorten in de zin van artikel 8.25f, tweede lid, heeft aangewezen.
  Daarnaast kan sprake zijn van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt.
  Afhankelijk van het besluit van de Autoriteit Consument en Markt kan het voorkomen dat omzetcorrecties met terugwerkende kracht noodzakelijk zijn.
- In het vijfde lid is ook de verrekening van de omzetderving opgenomen die optreedt als direct gevolg van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt over de tariefstructuur dan wel over tarieven dat gevolgen heeft voor de structuur. Indien bij voorbeeld de Autoriteit Consument en Markt een besluit zou nemen met gevolgen voor de transfertarieven, is het niet meer mogelijk om andere tarieven aan te passen, omdat de gebruikers dan niet meer op tijd kunnen worden geraadpleegd. Als gevolg van de introductie van tarieven voor een periode van drie jaar zou niet meer worden voldaan aan de ex ante kostenoriëntatie van de tarieven en zouden de financiële gevolgen van een dergelijke besluit te omvangrijk kunnen worden voor de exploitant van de luchthaven. Om deze redenen is het de exploitant van de luchthaven toegestaan die omzetderving door middel van een verrekening in de jaarlijkse tariefaanpassingen te verwerken.
- De in het zesde lid genoemde verrekening heeft betrekking op investeringen en betreft uitsluitend een verduidelijking ten opzichte van de huidige tekst in de wet en in de nota van toelichting op het Besluit. In het zesde lid is bepaald dat de verschillen in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten als gevolg van verschillen in omvang van de geplande en de gerealiseerde investeringsuitgaven kunnen worden verrekend (met uitzondering van investeringsprojecten waarvoor de efficiëntieprikkels gelden). Hieronder vallen ook verrekeningen die samenhangen met een investering die op een later of eerder moment in gebruik wordt genomen dan wel een investering die op een later of eerder moment buiten gebruik wordt gesteld.
- Conform het achtste lid kunnen verschillen in geraamde en werkelijke kosten bij uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden worden verrekend. Dit betreft de toename van de kosten in geval van nieuwe tarieven in samenhang met die omstandigheden en de afname van de kosten bij het ten einde lopen van die omstandigheden.
- De in het negende lid genoemde verrekening in het kader van de efficiëntieprikkels heeft betrekking op de situatie dat de investeringsbegroting van een investeringsproject ten behoeve van luchtvaartactiviteiten dat een bepaald bij algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag te boven gaat, hoger is dan de gerealiseerde investeringsuitgaven van dat investeringsproject en het verschil tussen uitgaven en begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage. In die situatie wordt de helft van het uit dat verschil tussen begroting en realisatie voortvloeiende verschil in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten gedurende een bepaalde periode in de tarieven verwerkt.
- In het tiende lid is bepaald dat het verschil in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten als gevolg van een verschil tussen investeringsbegroting en hogere gerealiseerde investeringsuitgaven van een investeringsproject, gedurende een bepaalde periode, buiten de

kosten en de tarieven en derhalve ook buiten de verrekeningen wordt gehouden in het kader van de efficiëntieprikkels indien het verschil tussen uitgaven en begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage.

Met uitzondering van de verrekeningen in samenhang met de efficiëntieprikkels vinden de verrekeningen in het kader van deze wet in principe gespreid plaats over drie aaneengesloten tariefsjaren, onafhankelijk van de driejarige tariefperiode. De verrekeningen gebeuren door middel van jaarlijkse tariefaanpassingen. In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur wordt de wijze van verrekeningen nader geregeld.

Ingevolge artikel 8.25d, vierde lid, is de exploitant van de luchthaven verplicht om een bedrag van een bepaalde categorie te verrekenen indien die verrekening leidt tot een tariefsverlaging.
Ingevolge artikel 8.25d, vijfde lid, is het de exploitant van de luchthaven in het kader van een zo groot mogelijke tariefstabilisatie toegestaan om in enig jaar, rekening houdend met de situatie in de luchtvaart en met het oog op een zo stabiel mogelijke tariefontwikkeling, geheel of gedeeltelijk af te zien van een verrekening van het bedrag uit een bepaalde categorie indien de verrekening van die post zou leiden tot een tariefsverhoging. Op deze wijze kan de exploitant van de luchthaven de tarieven laten meebewegen met de algemeen economische en specifieke luchtvaartontwikkelingen. Het achterwege laten van de verrekening in enig jaar sluit de verrekening van dat bedrag in een volgend jaar niet uit, zolang de nog bij algemene maatregel van bestuur te regelen toegestane verrekeningsperiode van maximaal drie boekjaren niet wordt overschreden.

Tijdens de jaarlijkse raadpleging over de voorstellen tot aanpassing van de tarieven en voorwaarden verschaft de exploitant van de luchthaven inzicht in de omvang van de onderscheiden verrekeningsmogelijkheden, in het voornemen tot geheel of gedeeltelijk achterwege laten van de verrekening indien artikel 8.25d, vijfde lid, dat toelaat en het saldo van de voor het betreffende jaar te verrekenen bedragen, waarmee de tarieven worden aangepast.

In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol heeft een nadere uitwerking plaats van de tijdstippen en de wijze van verrekening.

F

Benchmarks in kader van mededelingen omtrent voorstel voor tarieven en voorwaarden en aangepaste tarieven (artikel 8.25e, eerste en tweede lid)

In de mededelingen van voorstellen voor de tarieven en voorwaarden (artikelen 8.25d, eerste lid, 8.25db, eerste tot en met derde lid) wordt naast de economische onderbouwing van de tarieven en de daarop van invloed zijnde factoren, ook aandacht besteed aan de uitkomsten van een aantal vergelijkingen (benchmarks). Het betreft hier de volgende benchmarks:
- Benchmark kostenontwikkeling Schiphol:
  Dit betreft de ontwikkeling van de kosten in het lopende jaar en een prognose van de kosten in de resterende jaren van de lopende meerjarenperiode in vergelijking met de ontwikkeling van de kosten in de laatste vijf kalenderjaren. In de informatie ter zake van de kostenontwikkeling wordt een onderscheid gemaakt naar onderscheiden kostensoorten.
- Benchmark luchthaventarieven:
  Deze benchmark heeft betrekking op de ontwikkeling van de tarieven van de exploitant van de luchthaven voor het transfer-, bestemmings- en vrachtverkeer in het lopende jaar en de resterende jaren van de lopende meerjarenperiode in vergelijking met de ontwikkeling van de door de exploitant van de luchthaven gehanteerde tarieven in de laatste vijf kalenderjaren en de tarieven in de laatste vijf jaar van een aantal buitenlandse luchthavens in een nog vast te stellen peer group.
  De samenstelling van de peer group heeft plaats in overleg tussen de exploitant van de luchthaven, de gebruikers en representatieve organisaties na instemming van de minister van Infrastructuur en Milieu op basis van een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen proces.
- Benchmark kwaliteitsindicatoren:
  Deze benchmark betreft de ontwikkeling van een aantal kwaliteitsindicatoren waarbij het gaat om een vergelijking van de ontwikkeling van deze kwaliteitsindicatoren op de luchthaven Schiphol in de laatste vijf kalenderjaren met die van een aantal buitenlandse luchthavens in een nog vast te stellen peer group. Voor een aantal kwaliteitsindicatoren is een vergelijking met luchthavens in een peer group niet mogelijk vanwege een gebrek aan gegevens over buitenlandse luchthavens. In die gevallen wordt alleen de ontwikkeling van de kwaliteitsindicatoren op de luchthaven Schiphol over de laatste vijf kalenderjaren aangegeven.
  De kwaliteitsindicatoren worden bepaald in overleg tussen de exploitant van de luchthaven, de gebruikers en representatieve organisaties en na instemming van de minister van Infrastructuur en Milieu op basis van een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen proces.

De exploitant van de luchthaven publiceert de resultaten van de benchmarks jaarlijks en stuurt deze naar zowel de Autoriteit Consument en Markt als aan de gebruikers en de representatieve organisaties, en uiterlijk bij de mededelingen als bedoeld in artikel 8.25e, eerste en tweede lid. Artikel 8.25ga is daartoe aangepast.
Binnen de meerjarige tariefperiode worden de uitkomsten van de benchmarks jaarlijks tegelijk met de voortgang van en de wijzigingen in het investeringsprogramma besproken in het kader van het jaarlijks overleg.

Raadpleging van gebruikers en representatieve organisaties (artikel 8.25e, vijfde lid)

Het raadplegingsproces van de gebruikers en representatieve organisaties wordt aangepast. In plaats van de huidige jaarlijkse raadpleging over de tarieven en voorwaarden zal in de toekomst één keer per drie jaar een uitgebreide raadpleging over de tarieven en voorwaarden plaatsvinden. Deze raadpleging wordt in meerdere fases uitgevoerd. In deze driejaarlijkse raadpleging worden de zienswijzen op een voorstel uit een eerdere fase(n) meegenomen naar de bespreking van een eventueel aangepast voorstel in een volgende fase van het proces.

Het is van belang dat bij de start van het formele raadplegingstraject over de tarieven en voorwaarden voor de eerstvolgende driejarige tariefperiode een overzicht voorligt van de belangrijkste punten ter zake van tarieven en voorwaarden in de komende meerjarige periode, waarover de exploitant van de luchthaven en de gebruikers en de representatieve organisaties in het voortraject hebben gesproken. Dat geldt ook voor de tariefaanpassingen via de verrekeningen in het eerstvolgende jaar binnen die periode.
Om die reden wordt beoogd om een interactief proces te laten plaats hebben tussen de betrokken partijen voorafgaand aan de formele raadpleging (zogenoemde preconsultatie).
De inrichting van dat proces wordt aan partijen overgelaten.
In artikel 8.25e, zesde lid, is de verplichting opgenomen voor de exploitant van de luchthaven om met het oog op de vaststelling van het vijfjarig investeringsprogramma voorafgaand daarover mededeling te doen aan de gebruikers.

Naast de driejarige raadpleging over de tarieven en voorwaarden en het investeringsprogramma heeft ook een jaarlijkse raadpleging plaats, waarin de exploitant van de luchthaven met de gebruikers onder andere de voortgang van de uitvoering van het investeringsprogramma, waaronder ook de investeringsprojecten met een waarde boven een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen drempel, en de geplande efficiencymaatregelen bespreekt. Daarnaast geeft de exploitant van de luchthaven in dit jaarlijks overleg inzicht in de afzonderlijke verrekeningen, het saldo daarvan en de aanpassingen van de tarieven als genoemd in artikel 8.25dg.
De nadere uitwerking van de raadplegingen heeft plaats in het besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

G

Klachtrecht (artikel 8.25f)

Met de aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van 11 maart 2009 inzake de luchthavengelden (PbEG L70) is de regeling inzake het vragen van een oordeel van de Autoriteit Consument en Markt over een mogelijke strijdigheid van de vastgestelde tarieven en voorwaarden met de bij of krachtens de wet gestelde regels in lijn gebracht met genoemde richtlijn. Deze regeling is inhoudelijk niet aangepast. Vanzelfsprekend is in de bepalingen rekening gehouden met het onderhavige voorstel. Vanuit het oogpunt van systematiek is de verrekening van de tariefverschillen in geval een strijdigheid van de vastgestelde tarieven en voorwaarden met de bij of krachtens deze wet gestelde bepalingen wordt geconstateerd door de Autoriteit Consument en Markt, verplaatst naar artikel 8.25df, waarin alle verrekeningen zijn opgenomen.

Volledigheidshalve zij vermeld dat de toetsing door de Autoriteit Consument en Markt op de bij of krachtens deze wet gestelde regels op onderdelen ontbreekt of beperkt is. Dit betreft bij voorbeeld het niveau van de niet-luchtvaartbijdrage (artikel 8.25dd), de vertrouwelijke behandeling van stukken (artikel 8.25e, dertiende en veertiende lid) en de procestoets inzake het voorstel van een investeringsproject.

Bij klachten over tarieven en voorwaarden neemt de Autoriteit Consument en Markt, met inachtneming van artikel 11, zevende lid, van de Richtlijn 2009/12/EG van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, binnen vier maanden een definitief besluit. In uitzonderlijke gevallen is een verlenging van de termijn toegestaan met twee maanden, bij voorbeeld indien – mede ter bescherming van gebruikers – aan de exploitant van de luchthaven wordt verzocht om informatie. De Algemene wet bestuursrecht bevat ook de mogelijkheid van een real time behandeling van een klacht, dat wil zeggen dat de termijn telkens wordt opgeschort vanaf het moment dat de aanvraag onvolledig is en toepassing wordt

gegeven aan artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. De behandeling van de aanvraag moet dan immers worden opgeschort omdat de aanvrager de gelegenheid moet hebben de aanvraag aan te vullen. Wanneer hiervoor veel gegevens noodzakelijk zijn kan de situatie zich voordoen dat verlenging van de beslistermijn noodzakelijk is. Het bepaalde in het derde lid sluit aan bij de hiervoor genoemde grondbeginselen van de Algemene wet bestuursrecht.

I, K en M

Deze wijzigingen betreffen allen wijzigingen van verwijzingen als gevolg van de wijzigingen in de wet Luchtvaart.

L

Op grond van artikel 8.29a dient de exploitant van de luchthaven periodiek een verslag uit te brengen over de exploitatie van de luchthaven. In het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol zal worden vastgelegd dat de exploitant van de luchthaven in dit verslag onder meer de ontwikkeling van het netwerk van luchtverbindingen in de verslagperiode beschrijft, evenals de verwachte ontwikkeling en de wijze waarop die ontwikkeling door de exploitant van de luchthaven wordt ondersteund. In dit kader beoordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu of de exploitant van de luchthaven voldoende rekening houdt met de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit. Over dit verslag zal periodiek overleg plaatsvinden tussen de exploitant van de luchthaven en de minister van Infrastructuur en Milieu waarbij ook de jaarlijkse monitor wordt betrokken waarmee in opdracht van de minister van Infrastructuur en Milieu de netwerkontwikkeling op Schiphol wordt gevolgd in vergelijking met een aantal concurrerende luchthavens. In dat periodiek overleg kan aandacht worden gegeven aan verwachte effecten van tariefvoorstellen op de netwerkontwikkeling en de gerealiseerde effecten op het netwerk, mede in relatie tot de overige publieke belangen en de mogelijke bijsturingsmaatregelen. Daarbij worden de bij of krachtens deze wet opgenomen bepalingen met betrekking tot de voorstellen, raadplegingen en vaststellingen van de tarieven en voorwaarden en de bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt in acht genomen. Hierdoor wordt uitgesloten dat er sprake is van overlappende bevoegdheden (‘concurrent powers’.)

Artikel II

Artikel 8.25fa van de Wet luchtvaart is toegevoegd aan artikel 1 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 1 van bijlage 2 bevat de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, welke de voorschriften vermeldt waarvoor, in afwijking van hoofdstuk 8 Algemene wet bestuursrecht, een afwijkende beroepsgang geldt. Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan geen beroep worden ingesteld.

Artikel III Overgangsrecht

Overgangsrecht is opgenomen voor voorstellen voor tarieven en voorwaarden waarvan reeds mededeling is gedaan aan de gebruikers voor de inwerkingtreding van deze wet, voor aanvragen die voor dat tijdstip reeds bij de Autoriteit Consument en Markt zijn ingediend en voor tarieven en voorwaarden die reeds zijn vastgesteld. Voor deze gevallen blijft het oude recht van toepassing.
De door de exploitant van de luchthaven voor inwerkingtreding van deze wet vastgestelde tarieven en voorwaarden behouden hun geldigheid tot het moment dat de nieuwe tarieven en voorwaarden van kracht worden.
Deze bepalingen strekken er toe om de overgang te regelen van het systeem van de eenjarige tarieven en voorwaarden die volgens de huidige procedures worden vastgesteld naar de voor een periode van drie jaren van kracht zijnde tarieven en voorwaarden. Zonder deze bepalingen zou er zowel voor de exploitant van de luchthaven als voor de gebruikers onzekerheid kunnen ontstaan over de toe te passen tarieven en voorwaarden.

Op het moment waarop deze wet van kracht wordt kan sprake zijn van een aantal investeringsprojecten of afzonderlijke onderdelen daarvan waarvan de aanbesteding of de realisatie reeds is gestart. Het is belangrijk om als onderdeel van het overgangsrecht de mogelijke toepasselijkheid van het systeem van efficiëntieprikkels op deze investeringsprojecten vast te leggen. Voorgesteld wordt om de nieuwe bepalingen alleen van toepassing te laten zijn op de investeringsprojecten waarvoor de aanbesteding of realisatiefase minimaal drie maanden na het moment van de inwerkingtreding van de wet aanvangt.

Op het moment van inwerkingtreding van de wet zal sprake zijn van te verrekenen bedragen die betrekking hebben op jaren waarvoor de tariefvaststelling heeft plaatsgevonden onder de ‘oude’ regulering. Overgangsrecht is noodzakelijk om vast te leggen hoe dient te worden omgegaan met deze verrekeningen.



Voorgesteld wordt om de berekening en vaststelling van de te verrekenen bedragen, zoals vastgelegd in de Regulatory Accounts over het betreffende boekjaar, te baseren op de wettelijke bepalingen zoals deze van toepassing waren ten tijde van de tariefvaststelling voor het betreffende tariefjaar, dus op de 'oude' regulering. De verwerking van de verrekening in de tarieven kan vervolgens plaatsvinden op basis van de bepalingen van de nieuwe wet, hetgeen impliceert dat de te verrekenen bedragen grotendeels gespreid worden over drie tariefjaren.

Tot slot is het van belang dat de termijn tussen het moment waarop de wet van kracht wordt en de vaststellingsdatum van de tarieven en voorwaarden voor de eerste periode van drie jaar voldoende lang is om de consultatie van deze tarieven en voorwaarden volgens de procedures in het kader van de nieuwe regulering te laten plaatsvinden, inclusief de termijn benodigd voor de goedkeuring van een nieuw toerekeningssysteem. Gelet hierop is een periode van maximaal vijftien maanden noodzakelijk om een effectief proces van (pre)consultatie te kunnen organiseren en tijdig goedkeuring voor een nieuw toerekeningssysteem te verkrijgen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,